



Mari Kekola

LUKUKAUSIMAKSUIEN VAIKUTUKSET TEHOKKUUTEEN JA TASA-ARVOON

Systemaattinen kirjallisuuskatsaus
kansainvälisistä tutkimuksista

Johtamisen ja talouden
tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Toukokuu 2019

TIIVISTELMÄ

Mari Kekola: Lukukausimaksujen vaikutukset tehokkuuteen ja tasa-arvoon. Systemaattinen kirjallisuuskatsaus kansainvälisistä tutkimuksista.

Pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Korkeakouluhallinnon ja -johtamisen maisteriohjelma

Toukokuu 2019

Tämän pro gradu -tutkielman tarkoitus on käsitellä korkea-asteen tutkintokoulutuksen maksullisuutta tasa-arvon ja tehokkuuden näkökulmista. Tavoitteena on selvittää, minkälaisia vaikutuksia lukukausimaksuilla on tasa-arvoon ja tehokkuuteen kansainvälisestä tutkimusnäkökulmasta tarkasteltuna sekä kiinnittää tulosten keskeiset löydökset osaksi suomalaista korkeakoulutuksen yhteiskuntapoliittista maksullisuuskeskustelua.

Tutkielman tutkimuskysymys on seuraava: Minkälaisia tasa-arvon ja tehokkuuden näkökulmia kansainvälinen tutkimuskirjallisuus voi tuottaa suomalaisen maksullisuuskeskustelun syvempään ymmärtämiseen ja tulkintaan?

Tutkimus toteutettiin systemaattisena kirjallisuuskatsauksena ja analyysimenetelmänä käytettiin laadullista narratiivista synteesiä. Aineistoksi valikoitui yhteensä 23 kansainvälistä tutkimusartikkelia, jotka on julkaistu vuosina 2000-2018. Lukukausimaksujen tasa-arvo ja tehokkuusvaikutuksia tarkasteltiin kolmen eri teeman kautta, jotka nimesin rahoitukselliseksi haasteiksi, sosiaalisiksi ja kulttuurisiksi haasteiksi sekä markkinalähtöisiksi ja globaaleiksi haasteiksi. Keskeistä oli suhteuttaa kansainvälisen tutkimuksen perusteella saatuja löydöksiä suomalaisen yhteiskuntapoliittisen maksullisuuskeskustelun osaksi. Tämä kirjallisuuskatsaus tarjoaa näkökulman maksullisuuden tasa-arvon ja tehokkuuden vaikutuksiin sekä siihen, millä tasolla korkeakoulutuksen maksullisuudesta keskustellaan Suomessa.

Kansainväliset tutkimustulokset osoittavat, että lukukausimaksujen tehokkuuteen tai tasa-arvoon vaikuttaviin tekijöihin on kotimaisessa kontekstissa paneuduttu pääosin pintapuolisesti. Poliittista tahtotilaa syvällisemmälle keskustelulle ei näytä kuitenkaan olevan. Keskustelu näyttäytyykin niin, että kansainvälisiä tutkimustuloksia seurailevan taloustieteen näkemysten rinnalle, esitetään pääosin vain vasta-argumentteja lukukausimaksullisuudelle. Sen sijaan, että lopputuloksena voisi olla monitieteistä ja tarpeellista keskustelua, tuloksena on vastakkainasetteluun perustuvaa kommentointia.

Kansainvälisen tutkimustiedon perusteella lukukausimaksuilla voidaan saada aikaiseksi positiivisia tasa-arvo ja tehokkuusvaikutuksia. Keskeistä kuitenkin on lukukausimaksujen sitominen toimivaan opiskelijarahoitus- ja lainajärjestelmään, joista tulosidonnaiset jälkikäteen maksettavat lainat nousevat ensisijaisesti suositeltavaksi malliksi. Tulosidonnaiset lainat eivät vaaranna mahdollisuuksien tasa-arvon toteutumista, vaan alentaisivat haasteita maksukykyyn sekä riskienhallintaan liittyen ja kannustaisivat osallistumista alemmista sosioekonomisista luokista.

Avainsanat: lukukausimaksut, tasa-arvo, tehokkuus, maksullinen korkeakoulutus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

Sisällysluettelo

1. JOHDANTO	3
1.1 Lukukausimaksukeskustelun haastavuus	3
1.2 Johdatus korkeakoulutuksen maksullisuuden tehokkuuteen ja tasa-arvoon	4
1.3 Tutkimustehtävä ja keskeiset rajaukset	6
1.4 Tutkimuksen aihealuetta koskevat aiemmat tutkimukset ja tutkimuksen eteneminen	7
2. TUTKIMUKSEN KESKEISET KÄSITTEET	9
2.1 Suomalaisen korkeakoulutuksen rahoitus	9
2.2 Korkeakoulutuksen kustannusten jakaminen	13
2.3 Lukukausimaksujen muodot	15
2.4 Korkeakoulutuksen sosiaalinen ulottuvuus	17
2.5 Korkeakoulutus investointina	19
3. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	21
3.1 Systemaattinen kirjallisuuskatsaus	21
3.2 Protokolla ja tutkimuksen sisäänotto- ja poissulkukriteerit	23
3.3 Aineiston keruu, lähiluku ja kriittinen arviointi	25
3.4 Tutkimusaineiston kuvaus ja aineiston analyysitapa	28
3.5 Ensivaiheen analyysi	30
4. KESKEISET TULOKSET	35
4.1 Rahoitukselliset haasteet	35
4.2 Sosiaaliset ja kulttuuriset haasteet	44
4.3 Markkinasuuntautuneet ja globaalit haasteet	48
5. SUOMALAISEN KORKEAKOULUPOLITIIKAN YHTEISKUNTAPOLIITTINEN MAKSULLISUUSKESKUSTELU	55
5.1 Maksullisuuskeskustelun toimijat	55
5.2 Miksi keskustelua tarvitaan?	58
5.3 Keskustelu maksullisuuden tasa-arvosta	60
5.3.1 Tasa-arvo ja opiskelijarahoitusjärjestelmät	61
5.3.3 Tasa-arvo ja koulutukseen valikoituminen	64
5.3.2 Tasa-arvo ja koulutusinvestointi	67
5.4 Keskustelu maksullisuuden tehokkuusvaikutuksista	68
5.4.1 Tehokkuus, kysyntä ja tarjonta	70
5.4.2 Tehokkuus ja yksityinen rahoitusosuus	71
5.5 Maksullisuuskeskustelu yhteenvetona	73
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	75
6.1 Tutkimuksen tavoitteet	75
6.2 Keskeiset löydökset	76
6.3 Tutkimuksen rajoitukset ja mahdollisuudet jatkotutkimukselle	81
LÄHTEET	83
LIITTEET	87

1. JOHDANTO

The most difficult issues of political economy are those where goals of efficiency, freedom of choice, and equality conflict.

James Tobin, 1970

1.1 Lukukausimaksukeskustelun haastavuus

Kansainvälisestä näkökulmasta katsottuna voidaan sanoa, että korkeakoulutuksen maksullisuus on isossa osassa maailmaa arkipäivää, kun taas meidän pohjoismaisesta näkökulmasta katsottuna korkeakoulutuksen maksullisuus voi olla jopa hyvin kaukana oleva ajatus. Suomessa maksuton korkeakoulutus ja siihen yhdistetyt kattavat opiskelijatukijärjestelmät ovat meille jopa itsestäänselvyys ja osa hyvinvointivaltion perustaa (Henttonen 2008). Maksuton korkeakoulutus on kuitenkin kaikkea muuta kuin itsestäänselvyys suurimmassa osassa maailmaa (Johnstone 2004, 2010; Biffi & Issac 2002).

Korkeakoulutuksen maksullisuus ei ole helppo puheenaihe ja siinä ajaudutaan nopeasti vastakkainasetteluun. Argumentit puolesta sekä vastaan kohtaavat ja aiheen tarkastelu on sen moniulotteisuuden vuoksi haastavaa. Maksullisen koulutuksen tematiikka onkin siksi kiinnostava aihe, sillä siinä kulminoituvat monet koulutuspoliittisesti olennaiset kysymykset korkeakoulutuksen tilasta ja päämääristä, mutta ennen kaikkea siitä, kuinka korkeakoulutuksen taloudellisten haasteiden nykytilanteeseen suhtaudutaan ja kuinka korkeakoulutuksen päämääriä halutaan saavuttaa.

Haluan tällä tutkielmalla saada selvyttä siihen, minkälaisia näkökulmia kansainvälinen tutkimuskirjallisuus voi tuottaa suomalaisen maksullisuuskeskustelun tueksi ja mitkä ovat niin maksuttoman kuin maksullisen koulutuksen perusteet. Haastavinta lukukausimaksujen tarkastelussa on kuitenkin se, että aihe on laaja ja siihen liittyviin käytännöllisiin ja teoreettisiin ilmentymiin voidaan paneutua erilaisista näkökulmista. Lukukausimaksujen vaikutusten teoretisointia ja analysointia voidaan tehdä niin taloudellisten, sosiaalisten, poliittisten, kulttuuristen ja ideologisten tekijöiden perspektiivistä tai yksityiskohtaisemmin katsottuna esimerkiksi opetuksen, oppimisen, laadun, koulutukseen pääsyn, opintojen läpäisyn

ja niissä menestymisen kannalta. Vaikutuksia voidaan tutkia kansallisista ja kansainvälisistä järjestelmistä sekä yhteiskunnan eri toimintoihin vaikuttavana tekijänä. Tehokkuus ja tasa-arvo ovat kansainvälisesti tarkasteltuna keskeiset käsitteet lukukausimaksuihin liittyvässä tutkimuksessa ja niiden kautta lukukausimaksujen vaikutusten tarkastelu mahdollistuu useasta eri näkökulmasta (esim. Asplund 2008, Bevc & Ursic 2008, Salmi & Bassett 2014, Bou-Habib 2010, Jacob & Kogbel 2018). Näiden syiden vuoksi käsitteet on valittu myös tämän pro gradu -tutkielman lähtökohdaksi.

1.2 Johdatus korkeakoulutuksen maksullisuuden tehokkuuteen ja tasa-arvoon

Korkeakoulutuksen tasa-arvo voidaan määritellä korkeakoulutuksen tasapuolisen saatavuuden ja siinä menestymisen mahdollisuuksien tarjoamisena kaikille. Se tarkoittaa, että olosuhteilla, joihin henkilö ei itse voi vaikuttaa, kuten syntymäpaikka, sukupuoli, etnisyys, uskonto, kieli, työkyvyttömyys tai vanhempien tulot eivät saisi vaikuttaa henkilön mahdollisuuksiin osallistua korkea-asteen koulutukseen. Tasapuolisuus ei kuitenkaan tarkoita kaikkien kohtelemista täsmälleen samalla tavalla, vaan mahdollisuuksien tasa-arvoa edistävien keinojen tarjoamisena kaikille. Käytännössä pyrkimyksenä on sellaisten politiikkojen suunnittelu ja toteuttaminen, joilla pyritään poistamaan korkea-asteen koulutuksen mahdollisuuksia rajaavat erot erityisesti niiden osalta, joilla osallistumismahdollisuuksiin vaikuttavat esimerkiksi syntymä- tai asuinpaikka, etninen tai kulttuurinen alkuperä, sukupuoli tai vammaisuus. (Salmi & Bassett 2014, 365.)

Korkeakoulutuksen tasa-arvoa voidaan myös eritellä tarkemmin korkeakoulutukseen pääsyn, kohtelun, saavutettujen tuloksien sekä näiden yhdistelmien osalta, esimerkiksi tasapuolisena kohteluna korkeakoulutukseen valikoitumisessa. Tasa-arvoisen koulutukseen osallistumisen osalta voidaan tarkastella esimerkiksi opiskelijatukijärjestelmien taloudellista rakennetta, toisen asteen koulutuksen läpäisyä sekä yksityisiä taloudellisia hyötyjä. Tasa-arvoa voidaan käsitellä myös rahoituksen kannalta, jolloin voidaan tarkastella koko järjestelmää tai sen tiettyä osaa, esimerkiksi julkisen rahoituksen jakautumista, julkisten tukien jakautumista tai verojärjestelmän progressiivisuutta. Korkeakoulutuksen tasa-arvovaikutuksiin liittyvien poliittisten toimenpiteiden kannalta tasa-arvovaikutusten eri dimensiot tulee ottaa huomioon, jotta ei päädytä virheellisiin päätelmiin tai eriarvoisuuden lisääntymiseen. (Bevc & Ursic 2008, 236.)

Koulutuksellista tasa-arvoa voidaan tarkastella myös yhteiskunnallisten tekijöiden kautta. Henkilö saa maksuttoman koulutuksen, mutta hän tuottaa samalla laajempaa arvoa koko yhteiskunnalle. Voidaan puhua julkisyhteisön korkeakoulutuksesta saamista ns. ulkoisvaikutuksista, joita ovat mm. korkeamman ansiotason tuottamat korkeammat verotulot, sekä vaikutukset yhteiskunnan sosiaaliseen hyvinvointiin ja tuottavuuteen. (ks. esim. Kivistö & Hölttä, 2009.) Tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus näyttäytyvät kuitenkin erilaisena, mikäli maksutonta korkeakoulutusta katsotaan yksilön hyötyjen näkökulmasta. Kuka korkeakoulututkinnon suorittaa ja mitä hän siitä hyötyy? Koska korkeakoulutus takaa korkeammat tulot ja paremman suojan työttömyyttä vastaan sekä paremman terveydentilan ja eliniän odotteen verrattuna niihin, jotka ovat matalammin koulutettuja, on maksuttoman koulutuksen saaneen henkilön yksityisillä hyödyillä selkeästi merkitystä ja vaikutusta tasa-arvoon (Määttä 2006, 218).

Jos puolestaan katsomme tasa-arvoa sosiaalisesta näkökulmasta, aiheuttaa huolta kysymykset siitä, kuinka puolestaan maksullisuus vaikuttaisi koulutukseen hakeutumiseen ja valikoitumiseen esimerkiksi eri sosioekonomisten ryhmien kannalta. Karkottaisivatko lukukausimaksut heikompien sosioekonomisten ryhmien opiskelijat pois korkeakoulutuksesta yhä vahvemmin ja valikoituisiko koulutukseen siten vain ylempien luokkien kansalaisia. Toteutuisiko mahdollisuuksien tasa-arvo?

Tehokkuusvaikutukset ovat korkeakoulupolitiikan toinen merkittävä puoli. Korkeakoulutuksen tehokkuutta voidaan tarkastella sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden näkökulmista. Kummassakin tapauksessa tehokkuus voidaan määritellä panosten ja tuotosten suhteena, jossa oleellista on taloudellinen perspektiivi. Koulutuksen ulkoinen tehokkuus liittyy koulutuksen aikaansaamiin vaikutuksiin koulutussektorin ulkopuolella. Sisäinen tehokkuus liittyy puolestaan koulutusjärjestelmän sisäisiin panoksiin (opiskelijat) ja tuotoksiin (tutkinnot, tieto) välissä olevan tuotannon (opetus) välillä. Koulutuksen sisäinen tehokkuus sisältää taloudellisen tehokkuuden eli tuotannon enimmäistehon saavuttamisen annetuilla resursseilla sekä teknisen tehokkuuden, eli enimmäistehon tuottamisen tietyillä panoksilla ja tekniikalla. Koulutuksen sisäistä tehokkuutta voidaan tutkia esimerkiksi opiskelijan opintoprosessin tai instituutioiden sisäistä tehokkuutta tarkastelemalla, joko kapeammasta tai laajemmasta näkökulmasta. (Bevc & Ursic 2008, 234.)

Tehokkuusvaikutukset liittyvät usein lukukausimaksujen aikaansaamiin kannustimiin, jotka heijastuvat sekä kysyntä- että tarjontapuolelle. Esimerkiksi kysyntäpuolella maksuja maksavat opiskelijat vaativat rahoillensa vastinetta ja haluavat tuskin käyttää liikaa ylimääräistä aikaa opintoihin, kun taas toisaalta tarjontapuolella opiskelijoista kilpailevat korkeakoulut joutuvat kiinnittämään huomionsa laatuun ja erilaisiin houkuttelevuuteen liittyviin näkökulmiin. (esim. Kivistö & Hölttä, 2009.) Tehokkuusvaikutukset liittyvät myös taloudellisiin ja globaaleihin näkökulmiin, jotka vaikuttavat tehokkuuden saavuttamisen keinoihin. Toisivatko lukukausimaksut tehokkuutta korkeakoulujärjestelmäämme ja saataisiinko korkeakoulutuksen kustannusten jakamisella enemmän tulosta aikaiseksi?

1.3 Tutkimustehtävä ja keskeiset rajaukset

Tämän pro gradu -tutkielman tarkoitus on käsitellä korkea-asteen tutkintokoulutuksen maksullisuutta tasa-arvon ja tehokkuuden näkökulmista. Tavoitteena on saada kokonaiskuvaa siihen, minkälaisia vaikutuksia lukukausimaksuilla on tasa-arvoon ja tehokkuuteen kansainvälisestä tutkimusten tuottamien havaintojen näkökulmasta tarkasteltuna sekä vahvistaa kotimaista maksullisuuskeskustelua kansainvälisillä tuloksilla. Lähestymistapani aiheeseen on systemaattinen kirjallisuuskatsaus, jonka tarkoituksena on koostaa kansainvälistä monipuolista tutkimustietoa systemaattisella tavalla yhteen ja lopulta koostaa synteesi maksullisuuden tasa-arvo- ja tehokkuuskysymyksiin keskittyen. Koska kirjallisuuskatsaus asettaa aiheen kansainväliseen kontekstiin, tarvitaan rinnalle myös kotimaista lukukausimaksukeskustelua, jotta tulokset voidaan kiinnittää kotimaiseen kontekstiin. Tehtävänä onkin lopulta kiinnittää kansainvälisten tutkimustulosten keskeiset löydökset osaksi suomalaista korkeakoulutuksen yhteiskuntapoliittista maksullisuuskeskustelua.

Tutkimuskysymykseksi on muodostunut seuraavanlaiseksi:

Minkälaisia tasa-arvon ja tehokkuuden näkökulmia kansainvälinen tutkimuskirjallisuus voi tuottaa suomalaisen maksullisuuskeskustelun syvempään ymmärtämiseen ja tulkintaan?

Tämä tutkimus antaa mahdollisuuden tarkastella suomalaista lukukausimaksukeskustelua kansainvälisen näkökulman kautta ja luoda siten syvempää kokonais kuvaa aiheeseen. Tutkimuksen tarpeellisuus perustuu tiedon tarpeeseen ja lukukausimaksukeskustelun syventämiseen. Kirjallisuuskatsaus tuo tarkemman näkökulman tasa-arvoon ja tehokkuuteen liittyviin maksullisuuden vaikutuksiin ja ulottuvuuksiin, jolloin tuloksista voi olla hyötyä keskustelussa ilmenevien pääargumenttien todenmukaisuuden ja osuvuuden arvioimiseksi.

1.4 Tutkimuksen aihealuetta koskevat aiemmat tutkimukset ja tutkimuksen eteneminen

Kansainvälistä lukukausimaksuihin liittyvää tutkimusta on tarjolla laajasti. Tämän tutkimuksen puitteissa huomio kiinnittyy korkeakoulutuksen rahoitusta käsitteleviin tutkimuksiin sekä sitä kautta lukukausimaksuihin liittyviin tutkimuksiin eri näkökulmista. Tutkimusta aiheeseen on tehty muun muassa laajoista yhteiskunnallisista, globaaleista ja taloudellisista lähtökohdista sekä myös sosiaalisista, kulttuurisista ja poliittisista näkökulmista. Korkeakoulutuksen nykytilaa ja rahoitusmekanismeja ja -ratkaisuja on kansainvälisestä näkökulmasta tutkineet esimerkiksi Bruce Johnstone (ks. esim. Johnstone 2004, 2009, 2010), Nicholas Barr (2003), Ben Jognbloed (2004) ja Maureen Woodhall (2007) sekä Salmi & Hauptman (2006). Näissä tutkimuksissa myös tasa-arvon ja tehokkuuden näkökulmat ovat oleellisessa roolissa. Lisäksi OECD:n (2018) ja Eurydicen (2011, 2018) raporteista löytyy merkittävää kansainvälistä vertailudataa mm. rahoitusratkaisuihin, koulutuksen tuottavuuteen ja kustannusten jakautumiseen sekä tasa-arvon toteutumiseen liittyen.

Kirjallisuuskatsaukseen valikoituneiden tutkimusten osalta rajasin tutkimusaineiston tarkkojen kriteerien mukaan ja aineisto koostuu vuosilta 2000-2018. Aineisto sisältää kansainvälisiä tutkimuksia joissa käsitellään korkeakoulutuksen rahoitusta, sen haasteita ja etsitään ratkaisuja rahoitukseen (mm. Biffl & Issac (2002), Bevc & Ursic (2008), Sanyal & Johnstone (2011)), korkeakoulutuksen tasa-arvotekijöitä ja ratkaisuja tasa-arvon kohentamiseen (mm. Asplund et. al (2008), Denny (2014), Salmi & Bassett (2014)) sekä taloudellisia, poliittisia ja korkeakoulutuksen markkinoihin painottuvia vaikutuksia (mm. Psacharopoulos (2008), Carpentier (2012), Callender & Dougherty (2018)). Aineistossa painotetaan tehokkuuden ja tasa-arvon suhteita eri näkökulmista sekä arvioidaan, haastetaan ja polemisoidaan maksullisuutta ja kustannusten jakautumisen vaikutuksia.

Kotimaisesta näkökulmasta katsottuna lukukausimaksuista on kirjoitettu taloudellisesta näkökulmasta kulujen jakamiseen sekä verotukselliseen oikeudenmukaisuuteen liittyen (mm. Virén, 2011). Lisäksi aihepiiriä on tarkasteltu yhteiskuntalähtöisesti koulutuksen ja yhteiskunnan suhteita tarkastelemalla, kansainvälisen kontekstin kautta, korkeakoulutuksen rahoituksen ja tehokkuuden kautta sekä mahdollisia Suomeen parhaiten soveltuvia lukukausimaksumalleja arvioiden (mm. Välimaa et al., 2011; Henttonen, 2008; Kivistö & Hölttä 2009; Määttä, 2006). Lisäksi on tutkittu koulutukseen hakeutumisen oikeudenmukaisuutta, koulutuksen periytyvyyttä ja valikoituvuutta (mm. Saari, Aarnio & Rytönen, 2015; Rinne, 2014; Kivinen, 2012). Pro gradu -tutkielmia aiheesta löytyy myös, joista esimerkkeinä Ruuska (2017) käsittelee lukukausimaksujen, opintotuen ja tuloerojen yhteyttä korkeakoulutuksen todennäköisyyteen, Pulkkinen (2014) yliopistokoulutuksen maksullisuuspuhetta ja politiikan toimijoiden suhtautumistapoja maksullisuuteen ja Hirvonen (2013) argumentteja lukukausimaksujen puolesta ja vastaan. Erilaisia kotimaisia artikkeleita ja sanomalehtikirjoituksia maksuttomasta ja maksullisesta koulutuksesta löytyy eri medioista, yleensä aika kärkeäällä tai jopa provosoivalla otteella kirjoitettuna.

Tämä pro gradu -tutkielma koostuu viidestä pääluvusta. Luvussa kaksi muodostetaan tutkimukselle analyyttinen pohja koulutuksen maksullisuuteen liittyvien käsitteiden määrittelyllä ja niiden välisten keskinäissuhteiden avaamisella. Luvussa kolme esitellään tutkimuksen toteutus eli systemaattisen kirjallisuuskatsauksen pääperiaatteet ja kuinka sovellan menetelmää tässä tutkimuksessa. Luvussa neljä käsitellään systemaattisen kirjallisuuskatsauksen tutkimusaineistoa, tutkimuksen teemoja ja tutkimuslöydöksiä jokaisen teeman osalta erikseen. Luvussa viisi kootaan yhteen kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden perusteella saadut tutkimuslöydökset ja suhteutetaan löydökset kotimaiseen yhteiskuntapoliittiseen maksullisuuskeskusteluun tasa-arvo ja tehokkuuden näkökulmista. Luku kuusi sisältää tutkimuksen johtopäätökset.

2. TUTKIMUKSEN KESKEISET KÄSITTEET

Tämän luvun tarkoitus on käsitellä tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä käsitteitä korkeakoulutuksen rahoitukseen ja lukukausimaksullisuuteen liittyen. Tämä luku muodostaa myös tutkimuksen teoreettisen pohjan myöhemmälle käsittelylle. Korkeakoulutuksen rahoitusjärjestelmien ja lukukausimaksukäytäntöjen keskeisten käsitteiden tarkastelu ja ymmärtämien on oleellista aiheen laajemman käsittelyn ja ymmärryksen kannalta.

Merkittävää on ymmärtää suomalaisen korkeakoulutuksen julkista rahoitusta suhteessa korkeakoulutuksen julkiseen rahoitukseen kansainvälisellä tasolla, ymmärtää korkeakoulutuksen kulujen jakamisen merkitys sekä lukukausimaksumallien eri muotoja. Lisäksi oleellista on huomioida korkeakoulutuksen sosiaaliseen ulottuvuuteen ja tasa-arvoon liittyvää käsitteistöä, samoin kuin ymmärtää korkeakoulutuksen investointiluoneen kannalta oleelliset tekijät.

2.1 Suomalaisen korkeakoulutuksen rahoitus

Jotta voimme tarkastella keskustelua lukukausimaksuista osana suomalaista korkeakoulujärjestelmää, tulee tarkastelun lähtökohdaksi ottaa korkeakoulujärjestelmän rahoitus. Koska korkeakoulutus on Suomessa maksutonta, on rahoitusjärjestelmä ja sen tarkastelu myös kansainvälisestä näkökulmasta lukukausimaksukeskustelun yksi oleellisimmista asioista. Resurssien keräämisen merkitys ja koulutuksen rahoitusjärjestelmä vaikuttavat olennaisesti kaikkiin koulutusjärjestelmän osa-alueisiin. Näitä ovat mm. koulutukseen hakeutuminen, koulutukseen pääsy, suoritettavan koulutuksen kesto ja laatu sekä koulutuksella saavutettavien taloudellisten ja muiden hyötyjen jakautuminen yksilöiden ja ryhmien välillä (Henttonen 2008, 13).

Suomalaisen korkeakoulutuksen maksuttomuus määritellään yliopistolain 8§:ssa (2009/558). *”Korkeakoulututkintoon johtava opetus ja opiskelijoiden valintaan liittyvät valintakokeet ovat opiskelijalle maksuttomia, jollei tässä laissa toisin säädetä”*

Suomessa maksuton tutkintoon johtava koulutus on yhteiskunnan laajasti hyväksymä eikä yleensä vaadi erityisiä perusteluja. Kun lukukausimaksut poistuivat Suomesta 1970-luvulla, tuli maksuttomuudesta suomalaisen koulutusjärjestelmän ja yhteiskunnan tasa-arvoistamisen

keino. Jos maksuttomuutta perustellaan, viitataan useimmiten suoraan koulutukselliseen tasa-arvoon. (Henttonen 2008, 26-27, Pulkkinen 2014, 10.) Taustalla on vahva hyvinvointivaltioajattelu, jossa maksuttomuus nähdään hyvinvointivaltion peruselementtinä, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon peruspilarina. Koska maksutonta korkeakoulutusta on pidetty yleisesti itsestäänselvyytenä, on keskustelua koulutuksen maksullisuudesta pidetty tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden vastaisena. Yhteiskunnallinen keskustelu aiheesta on usein jäänyt myös vähäiseksi ja pinnalliseksi (Kivistö & Hölttä 2009, 112.)

Koska koulutuksen resurssit tulee kuitenkin jostain kerätä koulutuksen kustannuksien kattamiseksi, ei varsinaisesti maksutonta koulutusta ei olekaan. Jos kansalainen saa yhteiskunnan kustantaman koulutuksen, kustannetaan koulutus verovaroista, joiden keräämiseen kansalainen osallistuu. Kuitenkin verojen keräämisen tapa vaikuttaa siihen, kuka verovaroin järjestetyn koulutuksen lopulta maksaa. (Henttonen 2008, 27.)

Kaikki Suomessa toimivat korkeakoulut hoitavat julkista tehtävää ja niiden toiminta rahoitetaan pääasiallisesti julkisin varoin. Pääosa julkisesta rahoituksesta kanavoituu opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitusmallin mukaisesti. Perusrahoituksella turvataan kohtuulliset edellytykset yliopistojen lakisääteisten perustehtävien hoitamiseen. Korkeakoulut saavat tämän lisäksi osan kokonaisrahoituksestaan muista lähteistä, kuten muilta julkisilta rahoittajilta sekä yksityisiltä tahoilta. (OKM 2018a, 6.)

Suomessa korkeakoulutuksen Opetus- ja kulttuuriministeriön julkisen rahoituksen osuus oli vuonna 2017 2,43 miljardia euroa, josta yliopistojen rahoitusosuus oli 1 647 M€ ja ammattikorkeakoulujen osuus 785 M€ (OKM 2018a, 6). Keskimäärin yhden suomalaisessa korkeakoulussa opiskelevan opiskelijan korkeakoulutuksen kulut ovat vuodessa noin 15 000 euroa. (OECD 2018, 254). Korkeakoulutuksen rahoitus on Suomessa bruttokansantuotteeseen verrattuna OECD-maiden keskitasoa hieman ylempänä. Suomi käyttää OECD-maiden vertailussa korkeakoulujen rahoittamiseen julkisia resursseja 1,6 % bruttokansantuotteesta, mikä on suunnilleen saman verran kuin Ruotsissa ja Norjassa. OECD-maiden keskitaso on n.1%. Suomea, Ruotsia ja Norjaa edellä ovat kuitenkin muun muassa Viro, Britannia, Australia, Korea sekä Yhdysvallat, jossa viimeksi mainitusta korkeakoulutuksen rahoitus bruttokansantuotteesta on jopa 2,5%. Kuitenkin näissä maissa on myös huomattavia eroja julkisen ja yksityisen rahoituksen suhteessa. Jos siis verrataan julkisen rahoituksen osuutta korkeakoulutuksen kokonaisrahoituksesta, on Suomi siinä vertailussa OECD-maiden

ensimmäisellä sijalla, sillä julkisen rahoituksen osuus on yli 90%. OECD-maiden keskitaso julkisen rahoituksen osuudesta on n. 70%, kun taas Australiassa, Britanniassa, Koreassa ja Yhdysvalloissa julkisen rahoituksen osuus on enää 30-40% prosenttien välillä. (OECD 2018 261, 273.)

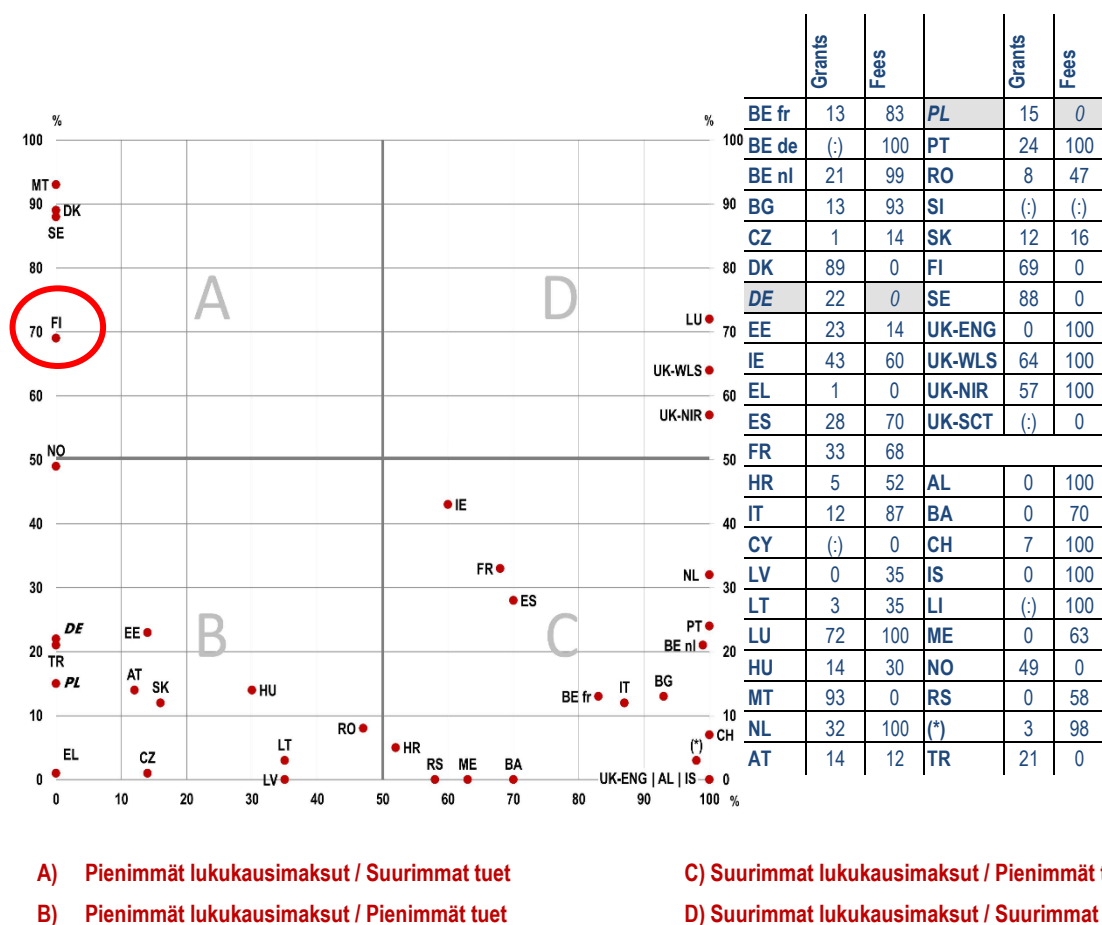
Korkeakoulutuksen kustannukset eivät kuitenkaan rajoitu vain instituutioiden rahoitukseen, vaan korkeakoulutuksen kokonaisrahoituksessa tulee huomioida myös opiskelijoiden saamat tuet asumista ja elinkustannuksia varten. Kestävä taloudellinen tukijärjestelmä ja sen perustana olevat tuet ovat tärkeitä tekijöitä korkeakouluopiskelijan hyvän tuloksen varmistamiseksi. Yksi oleellinen kysymys eri maiden korkeakoulujärjestelmissä onkin se, pitäisikö opiskelijoiden taloudellinen tuki taata pääosin lainoilla vai erilaisilla avustuksilla ja apurahoilla. (OECD 2018, 294.) Kansainvälisesti katsottuna kaikki Euroopan maat tarjoavat ainakin yhden julkisen rahoituskanavan ensimmäistä kertaa korkeakouluopinnot aloittavalle opiskelijalle, eli joko rahallisen avustuksen/apurahan tai lainan. Niin sanotut ei takaisin maksettavat tuet (kuten suomalainen opintotuki), ovat osa lähes jokaista eurooppalaista korkeakoulujärjestelmää, pois lukien kuitenkin Islannin ja Englannin. Eroja aiheuttaa kuitenkin se, kuinka paljon ja kenelle tukea on saatavilla. (Eurydice 2018, 18.)

Se missä eurooppalaiset korkeakoulujärjestelmät eroavat eniten toisistaan, ovat ensimmäistä kertaa korkeakouluopinnot aloittavan opiskelijan lukukausimaksujen määrät. Euroopassa on järjestelmiä, joissa vain jotkut opiskelijat maksavat maksuja, järjestelmiä joissa kaikki opiskelijat maksavat maksuja tai järjestelmiä, joissa kukaan ei maksa. (Eurydice 2018, 12). Suomi kuului vuoteen 2017 saakka järjestelmään, jossa kukaan ei maksa, mutta nykyään EU- ja ETA-maiden ulkopuoliset opiskelijoille on määrätty lukukausimaksujen vähimmäismäärä yliopistolaissa.

Alla oleva kuvio 1, kuvaa eurooppalaisesta näkökulmasta sitä, kuinka lukukausimaksut ovat jakaantuneet eri maissa (osuus maksajista) ja miten suuret taloudellisen tuen muodot tosiasiallisesti ovat (osuus tuensaajista). Taloudellisen tuen piiriin lasketaan tässä tarvelähtöiset tuet, eli tietyille opiskelijakategorialle osoitetut tuet, tai ns. yleiset tuet, jotka ovat kaikkien saatavilla (Eurydice 2018, 30.)

Suurimmat osuudet taloudellisten tukien saajista ovat Maltalla (93%), Tanskassa (89%), Ruotsissa (88%), Luxemburgissa (72%) ja Suomessa (69%). Eurooppalaisittain yleisin

vuosittainen tukimäärä vaihtelee 1 001–3 000 euron välillä (tai vastaava summa kansallisella tasolla). Useissa maissa tukimäärä ei kuitenkaan ylitä vuodessa 1 300 euroa. Asteikon toisessa päässä ovat Tanska, Saksa, Itävalta, Suomi ja Sveitsi, joissa opiskelijat saavat vuosittaisia tukia jopa yli 5 000 euroa. Yleensä myös maissa, joissa tuet ovat suhteellisen suuret, ovat myös lukukausimaksut vähäiset, tai niitä ei ole lainkaan, kuten pohjoismaissa. Näissä maissa myös edunsaajien osuus on korkea, kuten Tanskassa, Suomessa ja Ruotsissa yli 50%, kun taas esimerkiksi Kreikassa tukien edunsaajia on vain 1%. (Eurydice 2018, 23.)



Kuvio 1: EURYDICE 2018. Prosenttiosuus opiskelijoista, jotka maksavat lukukausimaksuja yli 100€ sekä prosenttiosuus tukien ja apurahojen saajista ensimmäistä kertaa opinnot aloittavista opiskelijoista 2017/18.

Maat on jaettu neljään kategoriaan (A, B, C, D), jossa A-kategorian maiden (Suomi tähän lukeutuen Maltan, Norjan ja Ruotsin kanssa) lukukausimaksuja maksavien osuus on pienin (tai maksuja ei ole) ja tukien saajien osuus on suurin. B-kategorian maiden lukukausimaksuja

maksavien osuus on pieni (tai maksuja ei ole), mutta myös tukien saajien osuus on pieni. C-kategorian maissa puolestaan lukukausimaksuja maksavien opiskelijoiden osuus on suuri ja tukien saajien osuus on pieni ja D-kategorian maiden lukukausimaksuja maksavien opiskelijoiden osuus on suuri, mutta tukien saajien osuus myös suuri. Kun katsomme mihin kategoriaan suurin osa maista lukeutuu, on se kategoria C, jossa siis lukukausimaksuja maksavien osuus on suuri ja tuen saajien osuus on pieni. Lukukausimaksujen ja yleisten tukien lisäksi kahdessa kolmasosassa Euroopan maassa on käytössä julkisesti tuettu (tai valtion takaama) opiskelijalainajärjestelmä. Verrattuna julkisiin tukiin, lainat ovat vähemmän yleinen tukityyppi. (Eurydice 2018, 24.)

Vaikka tässä pro gradu -tutkimuksessa on tarkoituksena tutkia suomalaisen korkeakoulujärjestelmän lukukausimaksuihin liittyviä kysymyksiä, antavat nämä kansainväliset vertailutiedot ymmärrystä siitä, missä suhteessa järjestelmämme on tällä hetkellä muihin verrattuna. Nämä kansainväliset Eurydicen ja OECD:n vertailutiedot tuovat esiin sen, kuinka merkittävästi Suomessa korkeakoulutusta tuetaan julkisesti suhteessa muihin maihin. Korkeakoulutuksen julkinen rahoitus on OECD-maiden kärkipäätä ja lisäksi julkisten taloudellisten tukien osuus on eurooppalaisittain verrattuna korkea sekä tukien saajien että tukien määrien osalta.

2.2 Korkeakoulutuksen kustannusten jakaminen

Korkea-asteen koulutuksen rahoitus kaikkialla maailmassa on muuttunut dramaattisesti viimeisten vuosikymmenien aikana. Pääasiassa rahoitukselliset muutokset ovat vastauksia maailmanlaajuiseen ilmiöön, jossa korkeakoulutuksen kustannukset nousevat huomattavasti nopeammin, kuin sitä varten saatavat verotulot. Koulutuksen kustannukset eivät ole pysyneet samassa tahdissa, kuin kasvava ja kuluja yhä enemmän nielevä korkeakoulujärjestelmä. Valtiot ja instituutiot ovat vastanneet käytettävissä olevien julkisten varojen ja korkea-asteen koulutuksen kasvavan kysynnän väliseen epäjohtonmukaisuuteen useilla eri tavoilla. (ks. esim. Johnstone 2009, 1; Woodhall 2007, 6; Salmi & Hauptmann 2006, 3, Henttonen 2008, 43) Yleisin vastaus on ollut lisätä resursseja pääasiassa ottamalla käyttöön tai nostamalla lukukausimaksuja, jotta kustannusten jakaminen lisääntyy (Salmi & Hauptmann 2006, 3).

Koulutuksen kustannuksia voidaan jakaa suoriin ja epäsuoriin kustannuksiin. Suorat kustannukset koostuvat esimerkiksi opiskelijan lukukausimaksuista, opiskeluvälineistä,

matkakustannuksista ja asuinkustannuksista. Epäsuorat kustannukset puolestaan liittyvät koulutuksen aikaisiin menetettyihin ansioihin opiskelijan ollessa poissa taloudellisesti tuottavilta työmarkkinoilta. Korkeakoulutuksen kustannusten jakaminen (*cost-sharing*) on termi, jota käytetään kuvaamaan sitä, että koulutuskustannukset jaetaan eri osapuolten kesken. Johnstone ja Marcucci kuvailevat kustannusten jakamista peliksi, jossa rahoituksen menetys yhdestä lähteestä vaatii lisäystä yhdestä tai useammasta muista lähteistä. Kustannusten jakaminen voidaan jakaa viiden eri lähteen yhdistelmään (Sanyal & Johnstone 2011, 160; Johnstone ja Marcucci, 2010):

- a) valtiot, pääasiassa verojen tai valtion lainanoton kautta;
- b) vanhemmat, lukukausimaksuja tai elinkustannuksia maksamalla;
- c) opiskelijat osa-aika ja kesätöiden sekä lainanoton kautta;
- d) hyväntekeväisyysjärjestöt tai lahjoittajat (jotka ovat joko yksilöitä, säätiöitä tai yrityksiä) lahjoituksia antamalla;
- e) yritykset

Paineita kustannusten jakamiseen ja kulujen lisääntymiseen ovat tuoneet kuitenkin useat eri seikat. Johnstone (2009) mukaan voidaan erottaa kuusi eri syytä tämän hetkiselälle tilanteelle, miksi korkeakoulujen kustannusten jakamista mietitään yhä enemmän. Näitä ovat (1) kasvaneet yksikkö- tai opiskelijakohtaiset opetuskulut, (2) kasvaneet opiskelijamäärät sekä (3) kasvavat tietoyhteiskuntataloudet ja sitä myöden lisääntyneet odotukset, jossa korkeakoulutuksen tulisi toimia taloudellisen kehityksen ja yksilöllisen kasvun tärkeimpänä moottorina. Lisäksi (4) valtion epäonnistuminen julkisten tulojen osuuden säilyttämisessä kustannusten noususta huolimatta, (5) kasvava globalisaation suuntaus, joka edistää sekä kasvavia kuluja että valtion väheneviä tuloja sekä (6) talouden lisääntyvä vapauttamisen malli ja sen seurauksena syntyvä hajauttaminen sekä julkisten ja yksityisten järjestelmien yksityistäminen, korkeakoulut mukaan lukien. (Johnstone 2009, 2.) Kustannusten jakaminen viittaa myös siihen, että maailmanlaajuinen trendi hallituksien dominoivasta asemasta ja riippuvuudesta muuttuu kohti riippuvuutta vanhemmista ja opiskelijoista. (Sanyal & Johnstone 2011, 160).

Kuitenkin joissakin maissa, kuten Suomessa, maksuton koulutus on osa yhteiskunnan käsitystä, jossa verotuksen korkea aste on yleisesti hyväksytty, sillä edellytyksellä, että suuri

osa sosiaalipalveluista, mukaan lukien korkeakoulutus, on maksutonta. Tämä tarkoittaa, että korkeakoulutuksen rahoitus perustuu pääosin julkisin varoihin, korkeakoulutuksen kustannusten jakaminen on pientä ja esimerkiksi perheiden osallistuminen koulutuksen rahoitukseen on vähäistä, lukukausimaksuja ei ole ja opiskelijatukijärjestelmät ovat kattavat. Korkea verotus ja sitä myötä julkisen rahoituksen korkea aste on poliittinen päätös ja osa yhteiskunnan visiota, jossa jokaisella on yhtäläiset mahdollisuudet opiskella sosiaalisesti tasa-arvoisesti. (Santiago 2008, 187, 179.) OECD:n tilastojen valossa noin kolmasosassa OECD-maissa opiskelijat eivät maksa opintoja aloittaessaan lukukausimaksuja. Näihin maihin kuuluvat Tanska, Viro, Suomi, Norja, Puola, Slovakia, Slovenia, Ruotsi ja Turkki. (OECD 2018, 294.)

Näin ollen olennainen kysymys koulutusjärjestelmän toiminnassa on niillä periaatteilla, joilla koulutuksen resurssit kerätään ja jaetaan. Koulutuksen kustannusten jakautumisen tarkastelu voidaan jakaa koulutuksen resurssien keräämisen tarkasteluun ja koulutuksen järjestäjien rahoittamisen tarkasteluun. Resurssien keräämisessä näkökulma on koulutuksen maksajan – millä ehdoilla ja periaatteilla koulutuksen kustantaja resurssit jakaa. Koulutuksen järjestäjien rahoittamisessa näkökulma on koulutuksen antajan – millä periaatteilla järjestäjä saa resursseja järjestämäänsä koulutukseen. (Henttonen 2008, 10.)

2.3 Lukukausimaksujen muodot

Termillä lukukausimaksut (*tuition fee*, myös *tuition*) viitataan yleisesti pakolliseen maksuun, joka peritään opiskelijalta (tai/ja hänen vanhemmiltaan) opetuskulujen (yleensä) osittaiseen kattamiseen. Viimeisten vuosikymmenten aikana keskustelu lukukausimaksuista on ollut jatkuvaa erityisesti julkisiin yliopistoihin liittyen. Koska lukukausimaksut ovat poliittisia päätöksiä ja niille voidaan osoittaa monen tasoisia hyöty- tai haittavaikutuksia, on aihe siksi jatkuvasti auki debatille tai asian riitauttamiselle. (Johnstone 2017, 1.)

Korkeakoulutuksen kustannusten jakamisen oleellinen osa ovat lukukausimaksuihin liittyvät maksullisuusmallit, joilla korkeakoulutuksen kustannuksia kerätään. Erilaisilla maksullisuusmalleilla pyritään sekä koulutuksellisen tasa-arvon että tehokkuuden toteutumiseen. Kansainvälisesti käytössä on erilaisia maksullisuusmalleja sekä niiden yhdistelmiä riippuen koulutukseen kohdistuvista yhteiskunnallisista intresseistä (Henttonen 2008, 41).

Lukukausimaksuja voidaan jaotella ennen opintoja maksettaviin lukukausimaksuihin (*up-front tuition fee*) sekä opintojen jälkeen maksettaviin lukukausimaksuihin (*deferred tuition fee*). Etukäteen maksettavat maksut maksetaan yleensä ilmoittautumisen yhteydessä, jolloin maksun maksajana on usein opiskelijan vanhemmat. Etukäteen maksettavat maksut riippuvat yleensä perheen tulotasosta ja omaisuudesta. Jälkikäteen maksettavan maksun maksaa yleensä opiskelija itse valmistumisensa jälkeen sitten kun hän on työllistynyt. Ns. lykätty malli otettiin käyttöön ensimmäisenä Australiassa ja sen jälkeen Uudessa-Seelannissa sekä Englannissa. Olennainen osa jälkikäteen maksettavaa lukukausimaksua on tulosidonnaisen lainan malli (*income contingent loan*), jossa lukukausimaksun (lainan) takaisinmaksu määräytyy opiskelijan työllistyttyä hänen palkkansa mukaan ja yleensä siten, että työnantaja hoitaa lainanmaksun osuuden suoraan työntekijän palkasta. (Johnstone 2017, 2.) *Graduate Tax* on tulosidonnaisen lainan malli, mutta valmistuttuaan opiskelija maksaa erillistä veroa, jonka myötä korkeakouluun osallistuminen maksetaan takaisin. Erona tulosidonnaisen lainan malliin on se, että graduate tax -veron kerääminen kestäisi koko opiskelijan loppuelämän ajan ja veron määrä ei ole samaan tapaan suoraan kytketty henkilökohtaisiin koulutuskustannuksiin kuin tulosidonnaisten lainojen osalta. (Johnstone 2010, 153.)

Erityisesti hyvin kalliissa yliopistoissa käytössä voi olla ns. määrätty listahinta sekä ns. alempi apurahan ansiosta määräytyvä hinta, jolloin käytetään termiä *stipulated and net tuition fees*. Puolestaan *dual track tuition fees* -termistä puhutaan silloin, kun yliopistoon on kaksi pääsyä: ilmainen tai hyvin alhainen lukukausimaksu ns. normaaliopiskelijalle ja paljon korkeampi (jopa kaikki kulut kattava) lukukausimaksu ns. päteväksi katsotuille opiskelijoille, jotka eivät kuitenkaan läpäisseet pääsykoetta tarpeeksi korkealla pistemäärällä ja saaneet ns. valtion tukemaa edullista opiskelupaikkaa. (Johnstone 2017, 3.)

Lukukausimaksujen määrissä sekä niihin liittyvissä malleissa on hyvin paljon variaatioita liittyen historiaan, alueellisiin eroihin, poliittisiin tekijöihin sekä hintaeroihin, jotka riippuvat mm. kysynnästä markkinoilla, tuotteen kustannuksista ja kilpailusta. Kuitenkin merkittävimmät tekijät maksujen määräytymisessä ovat maine, opiskelijakohtaiset kustannukset sekä markkinakysyntä. On myös oletettavaa, että ns. eliitti- tai “maailmanluokan yliopistot” pitävät yllä kalleimpia opiskelijakohtaisia maksuja, korkeinta arvovaltaa sekä suurimpia opiskelijavaatimuksia, mutta toisaalta myös koulutuksen yksityinen tuottoaste on yleensä korkeampi valmistumisen jälkeen. (Johnstone 2017, 5.)

2.4 Korkeakoulutuksen sosiaalinen ulottuvuus

Korkeakoulutuksen laajeneminen ja sen tarjoaminen mahdollisimman suurelle osalle väestöä on kansainvälisesti jaettu yleinen poliittinen näkemys ja yhteiskunnallinen välttämättömyys. Useat poliittiset dokumentit kansainvälisellä tasolla ovat painottaneet sitä, kuinka yhteiskunnassa tulee tarjota kaikille samanlaiset mahdollisuudet osallistua korkeakoulutukseen. Korkeakoulutuksen merkitys sekä yksilölle että yhteiskunnalle on yhä tärkeämpää. Prosessia tämän tavoitteen saavuttamiseksi kutsutaan korkeakoulutuksen sosiaaliseksi ulottuvuudeksi (*the social dimension of higher education*). (Eurydice 2011, 7.)

Kuten jo aikaisemmin tarkasteltiin, on koulutuksen kustannusten jakautuminen julkisen ja yksityisen välillä lisääntynyt lähivuosikymmeninä useista eri syistä (ks. esim. Salmi ja Hauptmann 2006; Joengbloed 2004; Barr 2004; Johnstone 2009). Kasvava kulujen jakaminen herättääkin kysymyksen siitä, miten lukukausimaksut käyttöönotto vaikuttaa sosiaaliseen ulottuvuuteen, koska on oletettavaa, että rahoitusjärjestelmän muutokset vaikuttavat opiskelijoiden halukkuuteen ja / tai mahdollisuuteen osallistua korkeakoulutukseen.

Useissa maissa on erilaisia tapoja heikompien sosioekonomisten ryhmien korkeakoulutuksen tukemiseen (Eurydice 2011, 15). Pohjoismaissa koulutuksen on katsottu kuuluvan hyvinvointipalveluiden joukkoon ja maksuttomuutta on pidetty alempien sosioekonomisten ryhmien osallistumisen takeena ja sen on katsottu edistävän tehokkaasti mahdollisuuksien tasa-arvoa (Biffl & Issac 2002, 435; Kivistö & Hölttä 2009, 112). Kun korkeakoulutuksen maksullisuudesta aletaan keskustella, liittyvät ensimmäiset kysymykset yleensä korkeakoulutuksen tasa-arvon ja sosiaalisen ulottuvuuden suhteisiin. Kuinka maksut muuttaisivat koulutukseen valikoitumista ja pääsyä sekä vaikeutuisiko alempien sosioekonomisten ryhmien osallistuminen korkeakoulutukseen.

Tosiasiata on kuitenkin se, että sosioekonominen tausta ja yhteiskuntaluokka ovat edelleen merkittävimpiä yliopistokoulutukseen valikoitumista selittäviä tekijöitä (Asplund 2008, 262). Myös Suomessa keskiluokkaisesta taustausta tulevilla korkeasti koulutettujen vanhempien lapsilla on muihin nähden suurempi todennäköisyys päätyä yliopisto-opiskelijoiksi (OKM 2018c). Nevala (2006) on osoittanut, että suomalaisessa yliopistokoulutuksessa ylempien toimihenkilöiden ja yrittäjien lapset olivat selkeästi suurin sosioekonominen ryhmä,

esimerkiksi vuonna 2003 heidän osuus oli 42,1%, kun puolestaan työläisperheiden lasten osuus uusista yliopisto-opiskelijoista oli vain 15,4-16,2%, mikä tarkoittaa, että ryhmä on väestöosuuteensa nähden selvästi aliedustettu (Nevala 2006, 312-313.) Rinteen (2014) mukaan korkeasti koulutettujen vanhempien lapsilla on Suomessa muihin nähden noin 8-kertainen todennäköisyys päätyä yliopisto-opiskelijaksi. Lisäksi on havaittu, että suomalaiset yliopistot ja tieteenalat näyttävät jakautuvan elitistisiin tai kansanomaisempiin opiskelijoiden vanhempien koulutustaustan mukaan tarkasteltuna. (Rinne 2014, 34-35; myös Nevala 2006.)

Teoreettisesti koulutukseen valikoitumista voidaan selittää mm. funktionalistisen, rationaalisen valinnan sekä kulttuurisen uusintamisen teorioiden avulla (ks. esim. Määttä, 2006). Määttä viittaa Bourdieun sosiokulttuurisen identiteetin eli habituksen termiin, jonka mukaan koulutuksen lisäksi habitusta muokkaa erityisesti sisäistetyt ja kasaantuneet kokemukset kotiympäristössä. Koulutukseen valikoitumista ja erilaisia koulutusuria selittää se, että koulutuskulttuuri suosii keskiluokkaista habitusta ja käyttäytymismalleja, jotka ylempien luokkien lapset ovat omaksuneet jo kotonaan ja siksi he osallistuvat useammin korkeakoulutukseen. (Määttä 2006, OKM 2018b, 12.) Rytkösen (2015) tarkastelu on samansuuntainen. Rytkösen mukaan valikoitumista ja periytymistä ei voida myöskään selittää yksistään sosioekonomisella taustalla, vaan vaikuttajina on myös kulttuuriset tekijät. Bourdieun kulttuuripääoman termi voidaan ymmärtää kielellisenä ja kulttuurisena osaamisena, makutottumuksina ja asenteina. Kulttuuripääoma sisältää laajaa tietoa kulttuurista, joka on ominaista ylemmille luokille. Esimerkiksi koulutuksen kentällä vanhemmat siirtävät lapsilleen tietynlaista tietoa, joka edesauttaa koulutuksessa menestymisessä. (Rytkönen 2015, 111-112.)

EUROSTUDENT IV -tutkimukseen perustuva OKM:n raportti työläistaustaisten opiskelijoiden valikoitumisesta yliopistokoulutukseen (2018) seurailee samoja tuloksia ja raportissa todetaan, että yhteiskuntaluokalla vaikuttaa kiistatta olevan yhteys yliopisto-opintoihin valikoitumiseen. Merkittävään asemaan vaikuttaisi nousevan erityisesti koulutukseen ja koulutusvalintoihin liittyvä vanhempien strateginen tieto. Työläistaustaisten opiskelijoiden vanhemmilla ei ole ollut omakohtaisia kokemuksia korkeakoulumaailmasta, eikä näin ollen myöskään edellytyksiä auttaa lapsiaan hakeutumaan koulutuspoluilla omaa koulutustasoaan korkeammalle. Keskiluokkaisista perheistä tulevat opiskelijat tunnistivat kotoaan työläistaustaisia opiskelijoita voimakkaammin vanhempien toiveen korkeakoulutukseen hakeutumisesta sekä sellaiset suorat ja epäsuorat keinot, joilla

vanhemmat kannustivat ja valmensivat lapsiaan korkeakoulutukseen. (OKM 2018b, 29, ks. myös Rinne 2014.)

2.5 Korkeakoulutus investointina

“Under the present system taxpayers in general – poor and middling as well as rich – are contributing to the living costs of students who in many cases come from, and as graduates are likely to occupy, the more advantageous positions in society.”

“The individual graduate benefits more than the community as a whole.”

British government White Paper, 1988

Britanniassa korkeakoulutuksen vaikutuksia yksityisen ja julkisen välillä on argumentoitu jo 1960-luvulta lähtien ja vuonna 1988 Brittihallitus esitti lukukausimaksujen käyttöönottoa vedoten erityisesti korkeakoulutuksen yksityisiin hyötyihin sekä epätasa-arvoon eri sosioekonomisten ryhmien välillä, mikäli korkeakoulutus kustannetaan verotuloista (Woodhall 2007, 15). Maksuton korkeakoulutus ei siis näyttäydykään enää tasa-arvoa lisäävänä tekijänä, vaan nimenomaan sitä vähentävänä tekijänä. Syyt tähän ovat korkeakoulutuksen yksityiset ja julkiset vaikutukset.

Koulutuksen taloudelliset aspektit ja vaikutukset ovat olleet tutkimuksen kohteena jo 1960-luvulta lähtien, jolloin inhimilliseen pääomaan sijoittaminen koulutuksen kautta ja taloudellisten tuottojen mittaaminen nousi koulutuksen taloustieteen merkittäväksi tutkimuskohteeksi. Korkeakoulutus on siten jo historiallisesti nähty sekä yksityisenä että julkisena hyötynä ja sen vuoksi korkeakoulutuksen rahoitus on ollut hyötyjen määrittelyn keskiössä. Teoria inhimillisestä pääomasta (*human capital*) on tuonut vastauksia kysymyksiin liittyen esimerkiksi koulutuksen vaikutuksista taloudelliseen kehitykseen ja tulonjakoon sekä menetelmiin, joilla määritetään tulevaisuuden investointiasteita koulutukseen. Muun muassa Bowen (1964) loi menetelmiä, joilla mitataan koulutuksen vaikutuksia taloudelliseen kasvuun ja Bowman (1966) puolestaan teki analyysejä inhimillisten investointien taloudellisista vaikutuksista. (Woodhall 1967, 387-388, ks. myös esim. Carnoy 2018.)

Yksityisestä näkökulmasta katsottuna, ovat ajan ja rahan sijoittaminen koulutukseen investointi omaan inhimilliseen pääomaan. Korkeakoulutetuilla on keskimääräisesti paremmat mahdollisuudet työllistyä sekä korkeammat tulot ja lisäksi koulutus lisää sivistystä,

tietoja ja taitoja. Nämä syyt ovat vahvoja kannustimia investoida koulutukseen ja lykätä työllisyyttä. Inhimillisen pääoman arvoa voidaan mitata työmarkkinoilla ansaittavilla tuloilla. Tällöin puhutaan koulutuksen yksityisestä tuottoasteesta (*private rate of return*). Yksityisiä henkilökohtaisia hyötyjä ovat mm. korkeammat eliniän aikana kertyvät tulot, korkeampi sosioekonominen status, helpompi pääsy korkeatasoisiin työtehtäviin sekä laajemmat valinnanmahdollisuudet elämäntapaan liittyvien tekijöiden suhteen (Biffi & Issac 2002, 437; Kivistö & Hölttä 2009, 118).

Koulutuksen taloudellisten kasvuvaikutusten lisäksi merkittävän perusteen julkisten resurssien käytölle ovat muodostaneet koulutuksen muut positiiviset ulkoisvaikutukset. Koulutus ei hyödytä vain saajaansa, vaan myös ympäröivää yhteiskuntaa kokonaisuudessaan (Henttonen 2008, 30). Julkisten vaikutusten näkökulmasta myös siis yhteiskunnat hyötyvät enemmän korkeammin koulutetuista henkilöistä, sillä korkeasti koulutetut vähentävät sosiaalihuollon menoja ja työmarkkinoille päästyään tuottavat korkeammilla tuloilla enemmän verotuloja valtiolle. Tällöin puhutaan koulutuksen julkisesta tuottoasteesta (*social rate of return*). (Biffi & Issac 2002, 437.)

Korkeakoulutuksen hyötyjä mittaava taloudellinen tuottoaste kuvaa koulutuksesta aiheutuvien tuottojen ja menojen suhdetta. Mikäli tuottoaste on korkea, ovat korkeakoulutuksen menot tuottoja pienemmät ja mikäli tuottoaste on matala, ovat menot lähellä tuottoja tai suuremmat. OECD:n tilastovertailuiden valossa korkeakoulutus on hyödyllinen sijoitus ja kannattavaa taloudellisen tuottoasteen näkökulmasta sekä miehille että naisille. Korkeakoulututkinnon suorittaneet yksilöt tulevat tilastojen mukaan elämänsä aikana saavuttamaan tulotason, joka ylittää heidän opintojen aikana aiheutuvat kustannukset (OECD 2018, 104). On silti huomioitava, että taloudellinen tuottoaste voi vaihdella riippuen henkilön koulutusalaista sekä maakohtaisista taloudellisista, työvoimapolitiittisista ja institutionaalisesta kontekstista kuten myös kulttuurisista tekijöistä (OECD 2018, 103).

3. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tämän luvun tarkoitus on kuvata tässä pro gradu -tutkielmassa käyttämäni systemaattisen kirjallisuuskatsauksen pääperiaatteet sekä sitä, kuinka sovelellan menetelmää omassa tutkimuksessani. Käyn läpi myös tutkimuksen teon eri vaiheet lähtien systemaattiseen kirjallisuuskatsaukseen sisältyvän protokollan muodostamisesta, aineiston keruun ja arviointiin sekä ensi vaiheen analyysiin.

Tutkimuksen tarkoitus on selvittää korkea-asteen tutkintokoulutuksen lukukausimaksullisuuden tasa-arvo ja tehokkuusvaikutuksia. Aion koostaa systemaattisen kirjallisuuskatsauksen avulla kansainväliseen tutkimuskirjallisuuteen perustuvan synteesin, jossa kiinnitän keskeiset tutkimuslöydökset osaksi suomalaista korkeakoulutuksen yhteiskuntapoliittista maksullisuuskeskustelua. Tutkimuksen keskiössä ovat nimenomaan tasa-arvo ja tehokkuuskysymykset, koska ne ovat keskeiset tavat jäsentää lukukausimaksujen vaikutuksia kirjallisuudessa ja keskustelussa niin kansainvälisellä kuin kansallisella tasolla. Tutkimuksessa selvitetään sitä, minkälaisia tasa-arvon ja tehokkuuden näkökulmia kansainvälinen tutkimuskirjallisuus voi tuottaa suomalaisen maksullisuuskeskustelun syvempään ymmärtämiseen ja tulkintaan.

3.1 Systemaattinen kirjallisuuskatsaus

Systemaattisen kirjallisuuskatsauksen menetelmästä puhutaan eri lähteissä hieman eri termeillä: Metsämuuronen (2005) käyttää termiä *systemoitu kirjallisuuskatsaus*, Aveyard (2010) käyttää pääasiassa termiä *literature review* (kirjallisuuskatsaus), kun taas Pettigrew ja Roberts (2006) termiä *systematic review* (systemaattinen kirjallisuuskatsaus). Selkeyden vuoksi käytän tässä tutkimuksessa termiä systemaattinen kirjallisuuskatsaus.

Finkin (2005) määritelmän mukaan kirjallisuuskatsaus on tutkimuskirjallisuuteen perustuva systemaattinen, täsmällinen ja toistettavissa oleva menetelmä, jolla voidaan tunnistaa, arvioida ja tiivistää tutkijoiden, tiedemiesten ja käytännön asiantuntijoiden valmiina oleva ja julkaistu tutkimusaineisto. Katsaus perustuu alkuperäisestä korkealaatuisesta tutkimustyöstä tehtyihin johtopäätöksiin. (Fink 2005, 6.) Kirjallisuuskatsauksella voi olla erilaisia tavoitteita. Sillä voidaan kehittää uutta teoriaa tai

arvioida teoriaa, sillä voidaan myös rakentaa kokonaiskuvaa tietystä asiakokonaisuudesta tai tunnistaa ongelmia, mutta se luo myös mahdollisuuden kuvata tietyn teorian kehitystä historiallisesti (Salminen 2011, 3).

Kirjallisuuskatsaus ei kuitenkaan ole selityksillä tarkennettu lähdeluettelo tai kirja-arvostelu, vaan kriittistä arviointia ja analysointia sisältävä kokonaisuus. Myös itse termi ”kirjallisuuskatsaus” (*review, literature review, research literature review*) voi olla erityisesti suomen kielen terminä harhaanjohtava, sillä kyse ei ole niinkään lyhyestä katsauksesta tai vilkaisusta, sillä termillä ’review’ viitataan katsauksen lisäksi myös kriittiseen arviointiin. (Salminen 2011, 5.)

Systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa tutkija käy läpi runsaasti tutkimusmateriaalia tiiviissä muodossa pyrkien asettamaan tutkimuksen sekä historialliseen että oman tieteenalansa kontekstiin. Menetelmällä voidaan testata tehokkaasti hypoteeseja, sillä voidaan esittää tutkimusten tuloksia tiiviissä muodossa sekä arvioida niiden johdonmukaisuutta. Lisäksi systemaattinen kirjallisuuskatsaus voi paljastaa aikaisemmassa tutkimuksessa esiintyvät puutteet ja tuoda sitä kautta esiin uusia tutkimustarpeita. (Salminen 2011, 9.)

Systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa oleellista ei ole aineiston laaja-alaisuus itsessään, vaan pyrkimys löytää ”paras todistusaineisto” tiettyyn ongelmaan tai aihealueeseen. Tämä vaatii myös tutkittavan aihealueen kontekstin tarkkaa selvittämistä. Tärkeää on kriittisesti valitun aineiston puitteissa vastata selkeään kysymykseen, vähentää tutkimusten valintaan ja sisällyttämiseen liittyvää harhaa, arvioida valittujen tutkimusten laatua sekä referoida tutkimuksia objektiivisesti. Systemaattinen kirjallisuuskatsaus on keino rakentaa kokonaiskuvaa tietystä asiakokonaisuudesta sekä tunnistaa ongelmia. (Pettigrew & Roberts 2006, 9-11.) Tärkeää on myös ns. näyttöön perustuva (*evidence based*) päätöksenteko, jolla tarkoitetaan tutkitun tiedon tuomista päätöksenteon tueksi ja sitä varten. Koska näyttöön perustuva päätöksenteko on parhaimman toimintatavan eli tehokkaimman ja tuloksellisimman toimintamallin etsimistä, on se kytköksissä *best practices* ja *benchmarking* -malleihin, tavoitteena löytää tutkimuksen keinoin parhaimmat toimintatavat. (Metsämuuronen 2005b, 578.)

Finkin malli (2005) tarjoaa mielestäni selkeän lähestymistavan systemaattisen kirjallisuuskatsauksen eri vaiheisiin. Finkin mallin mukaan ensimmäiseksi asetetaan tutkimuskysymys, jonka jälkeen on edessä kirjallisuuden ja tietokantojen valinta. Kolmannessa vaiheessa valitaan hakutermit, jotka voivat olla sanoja tai fraaseja. Hakutermien valinnalla pyritään rajaamaan hakutuloksia siten, että jäljelle jäävä materiaali vastaisi tutkimuskysymystä. Neljännessä vaiheessa hakutuloksia karsitaan käytännön seulan kautta eli asetetaan rajaavat kriteerit. Tämän jälkeen hakutuloksia seulotaan metodologisessa mielessä. Päämääränä on arvioida artikkeleiden ja tutkimusten tieteellistä laatua, eli valikoida katsaukseen laadukkain mahdollinen materiaali. Kuudes vaihe on itse katsauksen tekeminen. Luotettava ja pätevä katsaus vaatii standardoidun muodon, jonka mukaan artikkeleista kerätään tietoa. Viimeisenä vaiheena on tulosten syntetisointi, jonka voi tehdä useammalla eri tavalla kuvailevasta katsauksesta tilastolliseen meta-analyysiin. (Fink 2005, 6-7.)

Tämän pro gradu -tutkimuksen näkökulmasta katsottuna korkeakoulutuksen maksullisuuden tasa-arvo ja tehokkuusvaikutuksiin liittyvän kokonaiskuvan rakentaminen systemaattisen kirjallisuuskatsauksen menetelmän avulla luo mahdollisuuden tarkastella aihetta monipuolisesti sekä tunnistaa ongelmia tai erilaisia näkemyksiä. Lisäksi systemaattinen kirjallisuuskatsaus antaa mahdollisuuden tarkastella sitä, ovatko lukukausimaksuihin liittyvä kotimainen yhteiskuntapoliittinen keskustelu ja kansainvälinen tutkimustieto samassa linjassa lukukausimaksuihin liittyvistä tasa-arvo- ja tehokkuusvaikutuksista. Mahdollisuutena onkin löytää täydennystä kotimaisen lukukausimaksukeskustelun tueksi sekä tunnistaa aiheeseen liittyviä tiedontarpeita laajemman ymmärryksen saavuttamiseksi.

3.2 Protokolla ja tutkimuksen sisäänotto- ja poissulkukriteerit

Systemaattinen kirjallisuuskatsaus vaatii läpinäkyvyyttä edellyttäen tarkkaa prosessin suunnittelua ja kuvausta, jotta se olisi myös toistettavissa (Metsämuuronen 2005, 38; Pettigrew & Roberts 2006, 4). Systemaattisen kirjallisuuskatsauksen teko alkaa aiheen rajauksella ja protokollan teolla. Protokollan tärkeimmät tavoitteet on varmistaa systemaattinen lähestymistapa sekä parantaa läpinäkyvyyttä ja varmistaa, että katsauksen lähestymistapa vastaa mahdollisimman tarkasti tutkimuskysymykseen. Protokollan tulisi sisältää tutkimuskysymys, sisäänotto- ja poissulkukriteerit ja käytettävä metodi. Protokollan tulisi sisältää myös tietoa siitä, miten tutkija aikoo arvioida tutkimuksia ja muodostaa niistä synteisin. (Petticrew & Roberts 2006, 44.) Kriteerien valintaan vaikuttavat myös

käytännölliset syyt, kuten esimerkiksi tässä tutkimuksessa opinnäytetyön vaatimusten asettamat rajat.

Sisäänotto- ja poissulkukriteerien luominen auttaa kirjoittajaa löytämään tutkimuskysymysten kannalta relevanteimmat tutkimukset. Kriteerien avulla tutkija antaa selkeän kuvan tutkittavasta aiheesta sekä asettaa tietyt rajat tutkittavalle aineistolle. Aineiston tarkka rajaaminen on tärkeää, koska kriteerien avulla tutkija voi keskittyä vain olennaisimpiin tutkimuksiin, joita analysoimalla hän pystyy vastaamaan tutkimuskysymyksiinsä. (Aveyard 2010, 70–72.)

Tässä tutkimuksessa sisäänotto ja poissulkukriteereihin vaikuttivat tutkimuksen tavoitteen lisäksi opinnäytetyön asettamat rajoitukset. Päätin rajata aineiston hakemisen ainoastaan elektronisiin tietokantoihin ja siihen, että en käytä muita aineistonkeruumenetelmiä.

Sisäänottokriteereiksi valitsin englanninkieliset tutkimukset, joten tutkimus kohdistuu siten kansainvälisiin tutkimuksiin. Aineistojen tuli olla artikkeleita, mutta aineistoon hyväksyttiin eri metodein tehdyt tutkimukset. Valitsin aineistoksi vain tieteellisissä kanavissa julkaistuja artikkeleja ja jätin ei-tieteelliset kanavat ulkopuolelle, jotta aineiston rajaaminen pysyisi selkeänä ja aineisto olisi Finkin mallin mukaan mahdollisimman laadukas. Kokonaiset kirjat puolestaan päätin jättää myös pois, sillä niiden analysoiminen olisi ollut hyvin aikaa vievää. En myöskään sisällyttänyt aineistoon muita kirjallisuuskatsauksia. Tutkimuskysymysteni mukaisesti valitsin aineistooni tutkimuksia, joissa käsitellään lukukausimaksujen tasa-arvoon ja/tai tehokkuuteen liittyviä tekijöitä eri näkökulmista. Jatkuvasti liikkeessä olevan ja muuttuvan kansainvälisen lukukausimaksupolitiikan sekä korkeakoulujärjestelmien lukukausimaksukäytäntöjen vuoksi, halusin ottaa mukaan vain melko uutta tutkimusta, jotta tutkimustieto olisi mahdollisimman ajantasaista. Siksi rajasin aineiston vuosille 2000-2019.

Aineiston haussa ja keruussa käyttämäni sisäänotto- ja poissulkukriteerini ovat seuraavat:

Sisäänottokriteerit:

- Akateeminen tutkimus, joka on julkaistu tieteellisesti vertaisarvioidussa julkaisussa
- Julkaistu englannin kielellä
- Julkaisuvuodet 2000-2019
- korkeakoulutuksen rahoituksen, tasa-arvon ja tehokkuuden suhteita käsittelevät artikkelit

- lukukausimaksujen ja koulutuksen kustannusten jakautumista käsittelevät artikkelit
- korkeakoulutuksen maksullisuutta arvioivat tai maksullisuutta punnitsevat ja polemisivat artikkelit eri näkökulmista
- Tampereen yliopiston kirjaston kautta saatavilla olevat maksuttomat artikkelit
- Kvalitatiivinen tai kvantitatiivinen tutkimus

Poissulkukriteerit:

- Vertaisarvioimattomat artikkelit
- Kirjallisuuskatsaukset
- Kirjat
- Uutiset, kolumnit, pääkirjoitukset
- Artikkelit, jotka eivät ole saatavilla maksuttomasti Tampereen yliopiston kirjaston kautta
- Julkaistu muulla kuin englannin kielellä
- artikkelit, jotka on julkaistu ennen vuotta 2000
- Artikkelit, joissa ei ole käsitelty korkeakoulutuksen rahoitusta ja lukukausimaksuja sekä niiden yhteyttä joko tehokkuuteen tai tasa-arvoon.

3.3 Aineiston keruu, lähiluku ja kriittinen arviointi

Koska systemaattisen kirjallisuuskatsauksen aineiston keruu tulee tehdä läpinäkyvästi ja dokumentoitava tarkasti, kuvaan seuraavaksi aineistonkeruuprosessini lähtien hakusanojen ja hakulausekkeiden muodostamisesta, tietokantojen valinnasta sekä aineiston keruusta päättyen aineiston lähilukuun ja kriittiseen arviointiin.

Aloitin aineiston keruun elektronisten tietokantojen valinnasta Tampereen yliopiston kirjaston tietokannoista (TaY Finna). Päätin käyttää Tampereen yliopiston kirjaston tietokantalistasta hallintotieteen alan tietokantoja. Tein hallintotieteen kaikkiin tietokantoihin (12kpl) koehakuja, löytääkseni tietokannat, jotka tuottavat eniten tuloksia lukukausimaksuihin ja korkeakoulutuksen rahoituksen tasa-arvo ja tehokkuuskysymyksiin liittyen. Valitsin tietokannoista kuusi, jotka vaikuttivat relevanteimmilta tuloksien kannalta. Hallintotieteen alan tietokantojen lisäksi päätin käyttää Tampereen yliopiston kirjaston

hakupalvelu Andoria, jotta saisin poimittua mukaan mahdollisesti vielä tarpeellisia artikkeleja.

Tutkimukseen valikoitui siten seuraavat tietokannat:

- EBSCOhost Academic Search Ultimate
- ProQuest Central
- ScienceDirect (Elsevier)
- Springer Link
- Taylor & Francis Online
- Wiley Online Library
- Andor

Seuraavaksi määrittelin hakusanat ja hakutermit tarkemmin, joita tulisin käyttämään tietokannoista haettaessa. Koska tutkimukseni tavoitteena on lukukausimaksujen tehokkuus ja tasa-arvovaikutusten tutkiminen, valitsin hakusanoiksi tutkimuksen tavoitteessa ilmeneviä käsitteitä, eli lukukausimaksut, tasa-arvo ja tehokkuus. Käänsin hakusanat englanniksi, koska tutkimuksen tarkoitus on käsitellä kansainvälistä tutkimusta.

Käänsin lukukausimaksut käyttäen termiä *tuition fees*. Yhdysvalloissa tosin käytetään pääosin vain termiä *tuition*, ja myös termiä *fee* käytetään sellaisenaan, mutta se voidaan ymmärtää laajempaan käsittämään myös muita opiskeluun liittyviä elinkustannuksia tai esimerkiksi erillisiä kurssimaksuja itse lukukausimaksujen lisäksi. (Ks. esim. Johnstone 2017.) Testasin koehauissa termiä sekä yksikkö (*tuition fee*) että monikkomuodossa (*tuition fees*) ja vaikutti siltä, että *tuition fees* -temillä haut onnistuivat paremmin ja lopputuloksesta tuli relevantimpi. Yleensä lukukausimaksuista puhutaan kuitenkin monikkona, joten valitsin muodon *tuition fees*.

Tehokkuus-termin käänsin *efficiency*, ja koehakujen perusteella termi vaikutti sopivalta myös tuloksien suhteen. Termi tasa-arvo on puolestaan hieman monitulkintaisempi ja se voidaan kääntää eri tavoin kontekstista riippuen. Suora käänös termille olisi *equality*, mutta aineistojen koehaussa vaikutti siltä, että termi *equity* on selkeästi käytetty tässä kontekstissa. Termi *equity* tarkoittaa oikeastaan oikeudenmukaisuutta, jota voidaan käyttää tasa-arvon synonyyminä.

Päätin käyttää kaikissa tutkimukseen valikoiduissa elektronisissa tietokannoissa samoja hakusanoja, vaikka tietokannat toimivatkin hakujen osalta hieman eri tavoin. Kaikki tietokannat kuitenkin tunnistivat valitut termit. Hakulauseke muodostui lopulta kokeilujen jälkeen. Käytin eri boolean operaattoreita (*and*, *or* ja *not*), joista parhaimmat tulokset tulivat AND ja OR -operaattoreilla. OR:n käyttö equityn ja efficiencyn kanssa tuotti kuitenkin liikaa epärelevantteja tuloksia, joten päädyin käyttämään vain AND-operaattoria. Hakulausekkeeksi muodostui ("tuition fees" AND equity AND efficiency). *Tuition fees* toimi myös fraasihakuna parhaiten, sillä erikseen kirjoitettuna termi tuotti liikaa epärelevantteja viitteitä. Käytin myös "peer reviewed"-toimintoa, jonka avulla tiedonhaun pystyi rajaamaan vertaisarvioituihin artikkeleihin.

Taylor & Francis Online -tietokannasta haettaessa viitteitä tuli todella paljon, joten rajasin haun koulutuspolitiikkaan (Education politics and policy), jolloin tuloksia tuli yhteensä 67kpl. Samoin ProQuest Central tietokannassa oli tarpeen käyttää hakua rajaavaa alaa, joten valitsin myös siinä alaksi "Education policy", jolloin tuloksia tuli 63kpl. Wiley Online Library -tietokannassa rajasin hakutuloksen koulutusosalalle (Education) ja hakutuloksia tuli 72kpl. Springer Link -tietokannassa rajasin hakua korkeakoulutuksen alalle (Higher Education) ja hakutuloksia tuli näin 69kpl. ScienceDirect (Elsevier) -tietokannassa en tehnyt mitään lisärajauksia ja hakutuloksia tuli yhteensä 87kpl, samoin EBSCOhost Academic Search Ultimate tietokannasta haettaessa viitteitä tuli suoraan 70kpl.

Tein lähilukua tietokanta kerrallaan, kävin läpi sisäänottokriteereitani ja keräsin relevanteilta tuntuvia artikkeleja kansioihin. Kävin artikkelit läpi ensin otsikkotasolla ja sitten tarpeen tullen luin abstraktit tai johdanto-osan. Suljin pois pääosin kaikki sellaiset artikkelit, jotka käsittelivät pelkästään jonkun tietyn maan rahoituksellisia tai lukukausimaksuihin liittyviä ongelmia sekä sellaiset, jotka eivät selkeästi kuitenkaan liittyneet tasa-arvo tai tehokkuusvaikutuksiin tarkemmin tai joissa näkökulma oli hyvin kapea. Päätin ottaa mukaan kuitenkin joitakin tiettyjä maita koskevia artikkeleita, mikäli artikkelit käsittelivät aihetta kuitenkin myös laajemmasta näkökulmasta tai tarkastelunäkökulma oli kokonaisuuden kannalta kiinnostava. Tavoitteenani oli valita artikkeleita, joissa tehokkuus tai tasa-arvo nousevat esiin eri näkökulmista, jolloin lopputulos olisi mahdollisimman moniulotteinen. Ensimmäisen kriittisen tarkastelukierroksen jälkeen artikkeleja oli kasassa noin 50kpl, jonka jälkeen kävin läpi vielä sisäänotto- ja poissulkukriteerini ja jatkoin tarkastelua mm.

artikkeleiden tuloksia lukemalla sekä arvioiden artikkelien soveltuvuutta ja relevanttiutta omien tutkimuskysymysteni sekä tavoitteideni kannalta. Lähiluvun jälkeen aineistoksi valikoitui yhteensä 23 artikkelia, jotka jakautuivat tietokannoittain seuraavasti:

- EBSCOhost Academic Search Ultimate 2kpl
- ProQuest Central 3kpl
- Taylor & Francis Online, 5kpl
- ScienceDirect (Elsevier), 5kpl
- Wiley Online Library, 3kpl
- Springer Link, 3kpl
- Andor 2kpl

3.4 Tutkimusaineiston kuvaus ja aineiston analyysitapa

Yksi osa systemaattisen kirjallisuuskatsausta on tutkimusaineiston kuvaus sekä analyysitavan erittely. Kuvaan tässä lyhyesti aineistoa, tutkimusten pääteemoja, julkaisutietoja sekä sisällöllistä jaottelua sekä kerron tarkemmin aineistoni analyysitavasta. Yksityiskohtaiset tiedot artikkeleista löytyvät liitteestä 1.

Aineistoksi valikoitui yhteensä 23 artikkelia, jotka on julkaistu vuosina 2000-2018. Kuitenkin 2000-luvun alkupuolelta aineistossa on vain kaksi artikkelia (2000 ja 2002), koska halusin mahdollisuuksien mukaan painottaa uudempaa tutkimusta. Vuosilta 2007-2014 artikkeleita on yhteensä 15 ja loput artikkeleista, eli kuusi kappaletta, ovat vuosilta 2017-18.

Artikkeleissa käsitellään korkeakoulutuksen rahoitusta ja lukukausimaksullisuutta sekä näiden suhteita tehokkuuteen ja tasa-arvoon eri näkökulmista sekä arvioidaan, haastetaan ja polemisoidaan maksullisuutta ja kustannusten jakautumista. Nämä seikat ovat oleellinen osa sisäänottokriteereitani.

Systemaattisissa kirjallisuuskatsauksissa käytetään yleensä aineistolähtöistä analyysitapaa. Aineistolähtöisessä analyysissä tutkimustulokset analysoidaan aineistosta käsin ja analyysiä ei ohjaa ennalta määritelty teoria. Aineistolähtöisessä analyysissä tutkijan on suljettava aiheeseen liittyvät ennakkokäsitykset mielestään. Tavoitteena on analysoida aineistoa

mahdollisimman objektiivisesti ja tuoda tutkijan tulkinta vasta lopuksi mukaan analyysiin. (Eskola & Suoranta 2008, 19.)

Tähän tutkimukseen valitsin Pettigrew'n & Robertsin teoksessa *Systematic Reviews in the Social Sciences: A Practical Guide* (2006) "narratiiviseksi synteetiksi" nimittämän menetelmän. Myös Aveyard (2010) esittelee teoksessaan saman tyyppistä analyysimenetelmää, käyttäen siitä nimeä "temaattinen analyysi". Koska systemaattisen kirjallisuuskatsauksen aineiston analyysin toteuttamiseen on monta tapaa, päätin soveltaa Pettigrew'n ja Robertsin sekä Aveyardin analyysimenetelmiä yhdessä. Kallion (2006) mukaan laadullisen review-tutkimuksen aineiston analysoimiseksi on vaikea osoittaa selkeitä sääntöjä, joista ei voisi poiketa. Valitsin narratiivisen ja teemallisen menetelmän, koska tutustuessani siihen tarkemmin, vaikutti metodi sopivalta ja mielekkäältä analyysitavalta oman tutkimuksen kannalta. Käytän analyysimenetelmästä Pettigrew & Robertsin mukaan nimeä narratiivinen synteesi.

Narratiivisen synteetin muodostaminen lähtee liikkeelle Pettigrew'n & Robertsin ohjeen mukaan tutkimusaineiston taulukoinnista, mikä tarkoittaa tiedonkeruulomakkeen muodostamista analysoitavista tutkimuksista. Tiedonkeruulomakkeelle kootaan tutkimusten aiheet, metodit ja keskeiset tulokset, jolloin aineistoa on helpompi tarkastella. (Pettigrew & Roberts 2006, 165.) Taulukoita voi olla hyödyllistä laatia myös erilaisia, riippuen käsiteltävästä aineistosta. Taulukoinnin lisäksi myös jonkinlainen tutkimusten luokittelu ja kategorisointi esimerkiksi tutkimusasetelman tai löydöksiin jäsentämiseksi on hyödyllistä, jotta aineiston tarkastelu helpottuu. Myös määrällisen datan osalta graafisia esityksiä tulisi hyödyntää tulkinnan avuksi. Erilaisten taulukoiden ja graafisten esitysten painokkuus kasvaa erityisesti silloin, kun kirjallisuuskatsauksen aineiston määrä nousee suureksi (suurena aineistona Pettigrew & Roberts pitävät noin 40 tutkimusta). (Pettigrew & Roberts 2006, 171-172.)

Pettigrew'n & Robertsin (2006, 170) mukaan narratiivisen synteetin voi toteuttaa eri tavoilla ja he esittelevät siihen vaihtoehtoja. Lähtökohtaisesti prosessi voidaan kuitenkin jakaa kolmeen osaan: (1) tutkimusten jakaminen loogisiin kategorioihin, (2) tulosten analysointi jokaisen kategorian sisällä ja (3) tulosten syntetisointi kaikkien tutkimusten osalta. Aveyard ohjeistaa myös tutkimusten kategorisointiin ja sitä myötä analyysin rakentamiseen, mutta käyttää eri vaiheista puolestaan hieman erilaisia nimityksiä: (1) tutkimusten koodien

asettaminen, (2) tutkimuksen teemojen kehittäminen ja (3) tulosten esittäminen. (Aveyard 2010, 129-134).

3.5 Ensivaiheen analyysi

Olen koonnut tiedonkeruulomakkeelle (liite 2) tutkimusten tiedot, aiheet, metodit ja keskeiset tulokset, mikä systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa helpottaa aineiston käsittelyä ja lisää läpinäkyvyyttä. Tämä on sekä Pettigrew'n & Robertsin että Aveyardin mukaan ensimmäinen vaihe, josta narratiivisen synteessin muodostaminen lähtee liikkeelle.

Tämän jälkeen olen jaotellut tutkimukset eri kategorioihin niistä löytyvien koodien perusteella ja jakanut tutkimukset kolmen nimetyn teeman alle. Aineistosta esiin nousseet koodit oli mahdollista jaotella kolmen eri teeman alle tutkimusaineiston painotusten ja tulosten perusteella. Lukukausimaksullisuuden taustalla vaikuttavat vahvasti korkeakoulutuksen kolme eri haastetta, jotka olen tässä tutkimuksessa nimennyt seuraavasti: korkeakoulutuksen rahoitukselliset haasteet, korkeakoulutuksen sosiaaliset ja kulttuuriset haasteet sekä korkeakoulutuksen markkinalähtöiset ja globaalit haasteet. Nämä kaikki ovat tiiviisti yhteydessä lukukausimaksuproblematiikkaan sekä niiden aikaansaamiin vaikutuksiin niin tehokkuuden kuin tasa-arvon kannalta. Olen jaotellut alla olevaan taulukkoon tutkimukset kolmeen eri teemaan sekä listannut koodit teemojen alle.

Rahoitukselliset haasteet	Sosiaaliset ja kulttuuriset haasteet	Markkinalähtöiset ja globaalit haasteet
korkeakoulutuksen kustannusten jakaminen	sosioekonomisen taustan vaikutukset	yksityisen ja julkisen rahoituksen osuus
kustannusten nousu	tasapuolinen pääsy korkeakoulutukseen	Maksajan ja hyötyjän suhde
opiskelijatukijärjestelmät	sosiaalinen liikkuvuus	kysyntä ja tarjonta
opiskelijalainajärjestelmät	keinot vähempiosaisten tukemiseen	taloudellisten tuottojen mittaaminen
kansainväliset trendit ja yhteiskunnalliset muutokset	yksityinen ja julkinen hyöty	globaalit talous- ja politiikkatekijät
		markkinavoimat

Taulukko 1. Tutkimusaineiston koodit ja teemat.

Tutkimuksista löytämäni koodit sekä niistä rakentuvat teemat luovat analyysille rungon ja jäsensivät kokonaisuutta selkeämmin hahmotettavaksi. Teemat ovat aihepiireiltään melko laajoja, mikä osoittaa toisaalta aiheen moniulotteisuutta. Oleellista tässä tutkimuksessa teemojen kannalta ovatkin ne yhteydet, joilla ne liittyvät tutkimukseni pääkysymykseen, eli lukukausimaksujen tasa-arvoon ja tehokkuuteen liittyviin vaikutuksiin.

Myös tutkimusaineisto eli artikkelit voidaan teemojen kautta jakaa karkeasti kolmeen kategoriaan, vaikka niissä käsitellään teemoja osittain myös päällekkäin ja joku artikkeleista sopisi siis myös johonkin toiseen kategoriaan. Olen kuitenkin tehnyt aineiston hallittavuuden ja selkeyttämisen vuoksi jaottelun, vaikka tiedostan, että jaottelu voisi olla myös osittain hieman toisenlainen.

Kategoriaan yksi (1) olen niputtanut artikkelit, jotka ovat ns. kokoavia tarkasteluita, joissa rahoitusratkaisuja ja maksullisuutta tarkastellaan esimerkiksi eri valtioiden eroja painottaen sekä maksullisuuden nykytrendejä tai tiettyjä maksullisuusmalleja ja näiden vaikutuksia tarkastellen. Artikkeleissa tarkastellaan myös maksullisuuden historiaa tai maksullisuudessa tapahtuneita muutoksia ja siitä seuranneita vaikutuksia sekä pohditaan korkeakoulutuksen rahoituksen ja maksullisuuden kompleksisuutta. Tämä kategoria on merkittävä erityisesti

siksi, että se asettaa lukukausimaksut osaksi globaalia kontekstia, jossa perustelut sekä maksullisuuden taustoille että nykytrendeille tulevat esiin.

Kategorian yksi (1) artikkelit:

- Bevc, Milena & Ursic, Sonja. (2008). Relations between funding, equity, and efficiency of higher education.
- Biffi, Gudrun & Issac, Joe (2002). Should Higher Education Students Pay Tuition Fees?
- Sanyal, Bikas C. & Johnstone, Bruce D. (2011). International trends in the public and private financing of higher education
- Marginson, Simon (2018). Global trends in higher education financing: The United Kingdom.
- Marcucci, Pamela & Johnstone, D. Bruce (2007). Tuition Fee Policies in Comparative Perspective: Theoretical and Political Rationales
- Murphy, Richard; Scott-Clayton, Judith, Wyness, Gill (2018). The end of free college in England: Implications for enrolments, equity, and quality.
- Reiff, Mark R. (2014), How to pay for public education?
- Stokes, Anthony & Wright, Sarah (2010). What are the alternatives to higher education funding?
- Vandenberghe, V. & Debande, O (2007). Deferred and Income-contingent Tuition Fees: An Empirical Assessment using Belgian, German and UK Data
- Van Long, Ngo (2018). Financing higher education in an imperfect world.

Toiseen kategoriaan (2) olen nostanut erityisesti maksullisuuden sosiaalisia ja kulttuurisia аспекteja arvioivat ja polemisoivat artikkelit. Näissä artikkeleissa keskeistä on mahdollisuuksien tasa-arvo ja tasapuolinen pääsy korkeakoulutukseen kaikista yhteiskuntaluokista, erityisesti alempien ja heikoimpien sosioekonomisten luokkien osalta. Tärkeää on myös tarkastella keinoja sosiaalisen liikkuvuuden ja mahdollisuuksien tasa-arvon lisäämiseksi korkeakoulutuksessa. Tämä kategoria on merkittävä erityisesti siksi, että se osoittaa, kuinka hankalaa tasapainon löytäminen tasa-arvoisemman osallistumisen ja rahoitusratkaisuiden kannalta on.

Kategorian kaksi (2) artikkelit:

- Asplund, Rita; Adbelkarimb Oussama, Ben & Skallie, Ali (2008). An equity perspective on access to, enrolment in and finance of tertiary education.
- Bou-Habib, Paul (2010). Who Should Pay for Higher Education?
- Denny, Kevin (2014). The effect of abolishing university tuition costs: Evidence from Ireland
- Jacob, James W. & Gokbel, Veysel (2018). Global higher education learning outcomes and financial trends: Comparative and innovative approaches.
- Salmi, Jamil & Malee Bassett, Roberta (2014). The equity imperative in tertiary education: Promoting fairness and efficiency.

Kolmanteen kategoriaan (3) kuuluvat artikkelit, joissa lähtökohtana ovat markkinalähtöiset ja globaalit haasteet. Näissä artikkeleissa painottuu markkina-ajattelun tuomat tehokkuusvaikutukset korkeakoulutuksen rahoituksen kannalta. Artikkeleissa korostuu erityisesti yksityisen rahoitusosuuden kasvava merkitys, politiikkapeli ja globalisaatio, jolloin oleelliseksi nousevat esimerkiksi kysymykset siitä, korvaako yksityinen raha vain julkista rahaa ja miten kasvava yksityistäminen vaikuttaa tasa-arvoon.

Kategorian kolme (3) artikkelit:

- Ahier, John (2000). Financing higher education by loans and fees: theorizing and researching the private effects of a public policy.
- Callender, Claire & Dougherty Kevin J. (2018) Student Choice in Higher Education—Reducing or Reproducing Social Inequalities?
- Carnoy, Martin; Froumin, Isak; Loyalka, Prashant K. & Tilak, Jandhyala B. G. (2014). The concept of public goods, the state, and higher education finance: a view from the BRICs.
- Carpentier, Vincent (2012). Public-Private Substitution in Higher Education: Has Cost-Sharing Gone Too Far?
- Economides, George; Philippopoulos, Apostolis; Sakkas, Stelios (2015). Tuition fees: User prices and private incentives.
- Jones, Steven (2014). Equity in the Higher Fees Era: a case study of English universities.
- Jungblut, Jens & Vukasovic, Martina (2017). Not all markets are created equal: re-conceptualizing market elements in higher education.

- Psacharopoulos, George (2008). Funding universities for efficiency and equity: research findings versus petty politics.

4. KESKEISET TULOKSET

Tämän luvun tarkoituksena on käsitellä aineistosta esiin nousseita teemoja, teemojen sisällä käsiteltäviä tutkimuksia ja niiden löydöksiä, keskittyen maksullisuuteen liittyvien tasa-arvo- ja tehokkuusvaikutuksien painottamiseen. Valitsemani teemat ovat haasteita, jotka kiinnittyvät korkeakoulutuksen maksullisuuden tasa-arvoon ja tehokkuuteen kolmella eri tavalla. Korkeakoulutuksen rahoitukselliset haasteet, sosiaaliset ja kulttuuriset haasteet sekä markkinalähtöiset ja globaalit haasteet ovat jokainen osana korkeakoulutuksen maksullisuuden kysymyksiä. Maksullisuuden tasa-arvo ja tehokkuusvaikutuksia voidaan käsitellä jokaisen teeman kautta ja lopulta tämän kappaleen tutkimustulokset kootaan synteetiksi, kun ne liitetään kotimaisen keskustelun osaksi luvussa viisi.

4.1 Rahoitukselliset haasteet

Korkeakoulujärjestelmien rahoitukselliset haasteet ovat merkittävin lähtökohta lukukausimaksukysymyksiin ja teema tulee esiin jossain muodossa kaikissa kirjallisuuskatsauksen tutkimuksissa. Tähän kategoriaan valitsemani artikkelit tuovat esiin korkeakoulutuksen rahoituksellisiin ongelmiin, rahoitusmalleihin ja -ratkaisuihin sekä lukukausimaksujen käyttöönottoon liittyviä näkemyksiä sekä polemisivat korkeakoulutuksen rahoituksen nykytrendejä ja muutoksia. Korkeakoulutuksen rahoituksen haasteita on oleellista tarkastella, jotta voidaan saada kuva siitä, minkälaiset rahoitusvaihtoehdot ja -ratkaisut ovat nykytutkimuksen keskiössä ja miltä korkeakoulutuksen rahoituksen ja lukukausimaksujen suhde tutkimustiedon valossa näyttävät. Esimerkiksi eri valtioiden malleja tarkastelemalla saadaan tämän tutkimuksen kannalta oleellista tietoa siitä, mitä hyötyä tai haittaa lukukausimaksulliset tai -maksuttomat mallit voivat tuoda järjestelmään ja kuinka tasa-arvo ja tehokkuus painottuvat missäkin muodossa. Myös maksullisuuden historia ja yhteiskunnalliset muutokset ovat tärkeitä, sillä maksullisuuden eri syy-seuraussuhteita tulee ymmärtää, kun halutaan liittää kansainvälistä tutkimustietoa osaksi suomalaisen korkeakoulutuksen maksullisuuskeskustelua. Kaikista oleellisinta on ehkä kuitenkin ymmärtää korkeakoulutuksen rahoitusjärjestelmien ja maksullisuuden erittäin kompleksinen luonne, johon ei ole löytynyt vielä yhtä oikeaa vastausta sekä se, että aihe on jatkuvan debatin alla myös kansainvälisesti.

Tässä tarkastellut rahoituksellisiin ongelmiin liittyvät tutkimukset voidaan jakaa kahteen: osa artikkeleista on laajempia katsauksia rahoitusjärjestelmien ongelmiin ja haasteisiin, joissa tilannetta tarkastellaan laajasta näkökulmasta ja ratkaisuja esitetään yleisemmällä tasolla (ks. Bevc & Ursic (2008), Sanyal & Johnstone (2011), Marcucci & Johnstone (2007)), kun taas osa artikkeleista on lähtökohtaisesti yksityiskohtaisempia tarkasteluja jonkun tietyn maksu- tai lainajärjestelmän eri puolista (ks. Murphy (2018), Marginson (2018), Biffi & Isaac (2002), Vandenbergh & Debande (2007), Stokes & Wright (2010), Long (2018), Reiff (2014).

Lähtökohtana globaalin tilanteen ymmärtäminen

Korkeakoulutuksen poliittiset tavoitteet ovat kansainvälisesti tarkasteluna suhteellisen samoja, liittyen korkeakoulutukseen osallistumiseen ja sitä kautta inhimillisen pääoman ja taloudellisen kasvun sekä koulutetun väestön hyötyihin, aliedustettujen sekä alempien sosioekonomisten luokkien tasavertaiseen osallistumiseen sekä koulutuksellisen laadun säilyttämiseen riittävillä opiskelijakohtaisilla kustannuksilla. Se miten näitä päämääriä tavoitellaan eri puolella maailmaa, vaikuttaa eroihin eri koulutusjärjestelmien rahoituksessa. (Murphy 2018, 2.)

Kuten Marcucci & Johnstone (2007) osoittavat, on historiallisesti ja kansainvälisesti katsottuna tärkeää tietää, miten tähän problemaattiseen tilanteeseen lukukausimaksukeskustelua on jouduttu. Monet korkeakoulujärjestelmät kehitettiin perustuen maksuttoman koulutuksen ideologiaan. Näin tapahtui erityisesti Keski-Euroopassa, Länsi- ja Itä-Euroopassa, Venäjällä, entisissä Neuvostoliiton alueen maissa sekä ranskankielisessä osassa Afrikkaa. Maksuttoman koulutuksen perusteena nähtiin myös kansainvälisesti samat perusteet: koulutetun väestön julkinen tuottoaste valtiolle on suuri; koulutus on (tai sen pitäisi olla) perusoikeus; lukukausimaksut saattavat heikentää sosiaalisen tasa-arvon näkökulmasta pienituloisten perheiden, maaseutualueiden tai etnisten vähemmistöjen opiskelijoiden osallistumista koulutukseen; opiskeluun liittyvät kustannukset ovat korkeat ja monien perheiden saavuttamattomissa erityisesti kun ne yhdistetään opiskeluajan tulonmenetyksiin; ilman valtion tukea korkeakoulutukseen sijoittamisen kannustimet eivät ole riittävät ja sijoituksen hyödyt eivät ole tiedossa kuin vasta valmistumisen jälkeen. (Marcucci & Johnstone 2007, 2; Sanyal & Johnstone 2011, 167.)

Vaikka maksuttomuudella on paljon perusteita, ovat globaalit ja yhteiskunnalliset muutokset kuitenkin vaikuttaneet siihen, että lukukausimaksut ovat yleistyneet yhä enemmän. Sanyal ja Johnstone (2011) ovat tutkineet kansainvälisten trendien vaikutuksia korkeakoulutuksen rahoitukseen. He määrittelevät yhteiskunnassa tapahtuneita muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet oleellisesti korkeakoulutuksen rahoituksellisiin haasteisiin ja tuovat esiin viisi seikkaa, mitkä ovat johtaneet rahoituksen nykytilanteeseen.

Ensimmäiseksi heidän mukaansa tieto- ja viestintäteknologian kehitys on nostanut korkeakoulutuksen kuluja, vaikka se voisi toisaalta olla myös kuluja vähentävä tekijä. Toisena tekijänä on globalisaatio ilmiönä, mikä vaikuttaa sekä teknologisiin, taloudellisiin että poliittisiin muutoksiin ja haasteisiin. Kolmantena syynä on globalisaatiosta johtuva tietoyhteiskuntien ja tietoon perustuvien talouksien synty, mikä merkitsee korkeakoulutuksen yhä tärkeämpää asemaa yhteiskunnan osana, mutta samalla myös kilpailun lisääntyessä tiedon tuottamiseen tarvitaan kansainväliset standardit täyttäviä tutkimusyliopistoja, joihin panostaminen puolestaan kasvattaa kuluja. Neljäntenä syynä on liberaali markkinatalous, joka haastaa instituutioiden taloudellisia systeemejä ja käytäntöjä, jossa yliopistot muuttuvat voittoa tavoitteleviksi instituutioiksi ja joissa sitä myöten esiin tulevat kustannusten jakaminen, kaupallisuus ja markkinat. Viides syy on kasvava huoli kestävästä ja ekologisesta kehityksestä, joka vaatii uusia käytäntöjä, asenteita ja käyttäytymistä sekä sitä myötä uutta tietoa, jota korkeakoulutus voi tuottaa. (Sanyal & Johnstone 2011, 158.) Lisäksi kansainvälisesti katsottuna paineita tuo myös korkeakoulutuksen suuri kasvu erityisesti Aasiassa, Latinalaisessa Amerikassa sekä Afrikassa. Korkeakoulukseen osallistuneiden määrä on noussut maailmanlaajuisesti 63% vuosien 1999 ja 2007 välillä, mikä tarkoittaa kasvua 92,5 miljoonasta 150,5 miljoonaan. Nämä laajat yhteiskunnalliset ja taloudelliset muutokset ovat vaikuttaneet korkeakoulutuksen rahoitukseen, jota tulee tarkastella nyt uudesta näkökulmasta ja mikä vaatii muutosta järjestelmän osa-alueisiin. (Sanyal & Johnstone 2011, 159.)

Sanyal ja Johnstone (2011) laskivat tutkimuksessaan kauden 1999–2009 julkisen korkeakoulutuksen opiskelijakohtaisten kustannusten sekä bruttokansantuotteen muutoksia henkeä kohti. Tämä laskutapa antaa karkean mittakaavan valtioiden korkea-asteen koulutuksen tulotarpeiden kasvuun, mikä osoittaa myös maakohtaisia ja alueellisia eroja BKT:een asukasta kohti. Tutkimuksessa kävi ilmi, että tarkastelluissa 104 maasta, tulokset laskivat 81 maassa. Nämä tulokset tarkoittavat sitä, että erityisesti kehittyvissä maissa

valtioilla ei ole kapasiteettia tarjota resursseja kasvan korkeakoulutuksen kustannuksiin saman tasoisesti kuin aikaisemmin. (Sanyal & Johnstone 2011, 160.)

Koska korkeakoulutuksen rahoitukselliset haasteet ovat globaaleja, on erilaisia vaihtoehtoja esitetty siihen, kuinka korkeakoulutus tulisi rahoittaa. Korkeakoulutuksen kustannusten jakaminen ja yksityisen rahoitusosuuden lisääminen on merkittävä vaihtoehto, jolle on osoitettu paljon perusteluita. Yksityisten kustannusten kasvattamiselle esitetään yleensä ainakin neljä eri perustetta. Ensimmäiseksi korkeakoulutuksen yksityiset tuotot ovat huomattavia (mm. korkeammat tulot, korkeampi eliniänodote, paremmat työllistymisnäkymät), joten korkeakoulutus on hyödyllinen sijoitus opiskelijalle ja mahdollisesti myös hänen perheelleen. Toinen syy koskee korkeakoulutuksesta hyötyjien ja maksajien suhdetta. Huolimatta maksuttoman koulutuksen mahdollisuuksien tasa-arvosta, on lopputulos kansainvälisestäkin tarkasteltuna kuitenkin se, että maksuttoman koulutuksen pääasialliset hyötyjät ovat poliittisesti voimakkaat keski- ja ylempiluokkaiset, jotka osallistuvat korkeakoulutukseen eniten. Koska kaikki osallistuvat kuitenkin verojen muodossa korkeakoulutuksen kustannuksiin, pitävät monet taloustieteilijät maksutonta korkeakoulutusta tulonsiirtolina köyhemmiltä rikkaille. Kolmanneksi opiskelijat ja heidän perheensä, jotka maksavat lukukausimaksuja, vaativat yliopistolta korkeampaa vastuuvellollisuutta ja siksi yliopistojen tulee vastata yhä paremmin kuluttajien tarpeisiin, pitää laatu korkealla ja olla tehokkaampia. Neljäs syy liittyy kasvaviin korkeakoulutuksen kustannuksiin, jotka edellyttäisivät myös instituutioiden tulojen kasvua, mutta vaikeudet verotuksen nostamiselle sekä kilpailu muiden julkisten palveluiden, kuten terveydenhuollon tai peruskoulutuksen kanssa vähentävät korkeakoulutuksen julkisen rahoituksen määrää. (ks. esim. Marcucci & Johnstone 2007 2-3; Sanyal & Johnstone 2011, 168; myös Johnstone 2004.)

Lukukausimaksukäytännöt vertailussa

Korkeakoulutusuudistuksia on tehty useissa maissa nimenomaan tasa-arvon ja tehokkuuden tasojen nostamiseksi (Bevc & Ursic 2008, 230). Eri puolilla Eurooppaa ja Pohjois-Amerikassa korkeakoulujärjestelmän rahoituksen muutoksilla on haluttu saavuttaa reilumpi lopputulos kustannusten jakamisen sekä sitä kautta tasa-arvon ja tehokkuuden kannalta. Esimerkiksi Englannin lukukausimaksumalliin liittyvät tutkimukset ovat kiinnostavia lukukausimaksujen vaikutusten kannalta, koska kyseessä on korkeakoulujärjestelmä, joka on

yksi maailman kalleimpia ja jossa lukukausimaksut ovat moninkertaistuneet viimeisen 20 vuoden aikana. Suuren koetun muutoksen vuoksi Englannin mallin tarkastelu Suomen lukukausimaksukeskusteluun nähden on myös mielenkiintoista.

Tämän kirjallisuuskatsauksen kahdessa rahoituksellisiin haasteisiin liittyvässä tutkimuksessa tarkasteltiin Englannin lukukausimaksujen mallia ja sen vaikutuksia (Murphy 2018; Marginson 2018). Murphy (2018) on tutkinut sitä, kuinka lukukausimaksujen käyttöönotto on vaikuttanut Englannissa korkeakoulutukseen ilmoittautumiseen, osallistumiseen sekä laadullisiin tekijöihin. Marginsonilla (2018) on osittain samoja tarkastelunäkökulmia Englannin mallin toimivuuteen, tasa-arvoisuuteen ja tehokkuuteen, kuinenkin näkökulma on enemmän taloudellinen ja lukuihin perustuva. Myös Bifflin ja Issacin (2002) tutkimus on mielenkiintoinen lukukausimaksuttomien ja maksullisten järjestelmien vertailun kannalta. He tuovat tutkimuksessaan esiin australialaista HECS-järjestelmää (*Higher Education Contribution Scheme*), joka on englannin mallin tavoin tulosisäonnäiseen lainajärjestelmään perustuva malli. HECS-järjestelmää tarkastellaan myös Stokesin ja Wrightin (2010) tutkimuksessa, jossa he esittelevät myös heidän itse kehittälemäänsä *Tertiary Education Levy* -mallia.

Jos vertaamme maksutonta suomalaista mallia englantilaiseen maksulliseen korkeakoulujärjestelmään, ovat erot suuret. Englannissa lukukausimaksuissa on tapahtunut mittavia muutoksia 20 vuoden aikana. Vuonna 1998 lukukausimaksujen määräksi päätettiin £1000 päätoimisille opiskelijoille, mutta vuonna 2003 maksu nousi jo £3000:een, jolloin myös tulosisäonnainen lainajärjestelmä otettiin käyttöön. Vuonna 2012 Brownen komitean suosituksista johtuen päätettiin perittävien lukukausimaksujen maksimimäärä muuttaa £9000:aan ja monet yliopistot ottivat tuolloin maksimisumman käyttöön, vaikka tarkoituksena oli maksuhinnoittelun myötä kilpailun kasvattaminen ja markkinatalouden voimistaminen yliopistojen välillä. Koska lähes kaikki yliopistot päätyivät maksimihintaan laatu- ja mainekysymysten vuoksi, on tämä käytännössä tarkoittanut sitä, että päätoimisen opiskelijan valmistuessa on hänellä noin £44 000 laina, sisältäen opiskelu- ja ylläpitokustannukset. (Marginson 2018, 28-30.)

Sekä Murphyn että Marginsonin tutkimukset osoittavat, että huolimatta lukukausimaksujen käyttöönotosta, on korkeakoulutukseen osallistujien määrä ollut nousussa tasaisesti Englannissa vuoden 1998 lukukausimaksureformin jälkeen. Määrät ovat nousseet 1,44

miljoonasta 1,93 miljoonaan vuoteen 2011 mennessä. Vuonna 2012 asetettujen £9000:n lukukausimaksujen jälkeen osallistuminen on kuitenkin hieman laskenut 1,85 miljoonaan opiskelijaan. (Murphy 2018, 8; Marginson 2018, 28.) Lukukausimaksujen myötä myös korkeakoulujen tulot ovat kasvaneet ja näin ollen opiskelijakohtainen rahoitusosuus on kasvanut huomattavasti 1999 vuoden £6500:sta yli £9500:aan. Oleellinen osa Englannin mallia on lukukausimaksujen maksaminen jälkikäteen, jolloin valtio rahoittaa koko lainasumman, eli opiskelijan ei tarvitse huolehtia koulutuksen kustannuksista opintoja aloittaessaan. Reformin myötä opiskelijoiden mahdollisuudet parempiin opiskeluajan resursseihin nousivat paremman elinkustannuslaina- sekä apurahajärjestelmien myötä, jolloin myös vähävaraisemmille tuli periaatteessa yhtäläiset mahdollisuudet osallistua koulutukseen. Vähävaraisilla on myös mahdollisuudet suurempiin elinkustannustukiin, kuin varakkaammilla opiskelijoilla. Alempien sosioekonomisten luokkien osallistumiseen maksut eivät ole tutkimusten valossa merkittävästi vaikuttaneet ja Murphyn analyysin mukaan osallistuminen pysynyt ennallaan tai jopa kasvanut (Murphy 2018, 13; Marginson 2018, 34.)

Vaikka sekä Murphyn että Marginsonin tutkimuksessa englannin lukukausimallin vaikutusten tulokset ovat monilta osin positiivisia, nousee tutkimuksista esiin myös huolenaiheita. Marginsonin mukaan korkeakoulujärjestelmän tehokkuus ei ole kasvanut tietyiltä osin, vaikka tulot ovat lisääntyneet. Esimerkiksi korkeakoulutuksen osallistumisaste ei ole noussut korkeakoulutukseen allokoitun rahoituksen suhteessa, vaikka bruttokansantuotteeseen nähden rahoitus on kasvanut reilusti yli OECD-maiden keskitason. Lisäksi vaikka opiskelijakohtaiset tulot ovat kasvaneet, tuovat sekä Marginson että Murphy huolensa esiin siitä, että opetukseen ja oppimiseen liittyvät tehokkuus- ja laatuvaikutukset ovat kuitenkin yhä epäselviä, koska valtiolla ei ole esimerkiksi mittareita valmistuneiden laadun osalta. Toisaalta Englannin korkeat sijoitukset kansainvälisissä yliopistorankingeissa kertovat onnistumisista toisesta näkökulmasta, tosin myös huippuyliopistoihin panostetaan rahoitusta enemmän. Lisäksi pitkäaikaisvaikutuksiin liittyen on epäselvää se, minkä osuuden opiskelija maksaa lukukausimaksustaan lopulta takaisin ja missä määrin valtio saa takaisin takaamansa lainat. Verotutkimuksen instituutti Institute for Fiscal Studies (IFS) on arvioinut, että tulosidonnaisen lainajärjestelmästä johtuen, n. 73% valmistuneista eivät maksa lainaa täysimääräisenä takaisin. (Marginson 2018, 30-34; Murphy 2018, 14.)

Biff & Isaac (2002), Vandenberghe & Debande (2007) Stokes ja Wright (2010), Long (2018) sekä Reiff (2014) puoltavat myös jälkikäteen maksettavan lukukausimaksun ja

tulosidonnaisen lainan erilaisia malleja. Biffl ja Issac (2002) esittävät tutkimuksessa australialaisen tulosidonnaisen HECS-mallin positiivisia vaikutuksia maksuttomaan koulutukseen verrattuna. Erityisesti tehokkuuden ja tasa-arvon näkökulmista lukukausimaksujen veloittamiselle on tutkimuksessa vahva näkemys. Tasa-arvon lisääntymisen puolesta nimenomaan siksi, että koulutuksesta hyötyjät osallistuvat kustannuksiin. Nämä tulot vapauttaisivat varoja mahdollisesti uusille opiskelupaikoille tai vähävaraisempien opiskelijoiden tukemiseen. Tehokkuuden lisääntyminen nousee puolestaan siitä lähtökohdasta, että resurssien käytöstä veloitetaan. Lukukausimaksu lisää kannustimia valmistumaan nopeammin ja korkeakouluja tuottamaan tehokkaampia opetusmenetelmiä ja kurssirakenteita. Biffl ja Issac ehdottavatkin suoraan, että yhä useamman Euroopan maan kannattaisi ottaa HECS-malli käyttöön ja he eivät näe maksuttomalle koulutukselle perusteita (Biffl ja Issac 2002, 447.) Stokesin ja Wrightin (2010) näkökulma on myös HECS-mallia puoltava ja erityisesti etukäteen maksettavia lukukausimaksuja vastustava erityisesti Yhdysvalloissa rajusti kasvavien velkamäärien vuoksi. Myös Reiff (2014) esittelee artikkelissaan Yhdysvaltojen julkisen rahoituksen suuria vähennyksiä ja korkeakoulutuksen tilannetta, jossa kasvavien lukukausimaksujen ja vähenevän julkisen rahoituksen johdosta, korkeakoulutus on ”hyökkäyksen kohteena”. Hän esittää yhdysvaltalaiseen etukäteen maksettavien lukukausimaksujen sijaan tulosidonnaista lainajärjestelmää.

Stokesin ja Wrightin oma TEL-malli (*Tertiary Education Levy*) perustuu siihen, että opiskelija osallistuu opiskelukustannuksiin, mutta kustannus lasketaan opiskelualan ja tulevaisuuden arvioitujen tuottojen perusteella ja maksetaan veron muodossa valmistumisen jälkeen. Mallin mukaan opiskelija maksaisi tiettyä veroa valmistumisensa jälkeen 25 vuoden ajan, mikä tarkoittaisi noin 30% koulutuskustannuksista, jolloin opiskelijan ei tarvitsisi ottaa lainaa, vaan lukukausimaksu perittäisiin veron muodossa. Toiseksi lukukausimaksun määrä eli jälkikäteen maksettavan veron määrä olisi riippuvainen koulutusalaista, esimerkiksi taloustieteilijän vero (lukukausimaksu) olisi suurempi, kuin opettajan, jolloin veron suuruus olisi aina suhteessa tulevaisuuden tuottoihin. Lisäksi yhteiskunnan kannalta tärkeillä aloilla tai sellaisilla, joissa on erityinen työvoimatarve, vero olisi myös alhaisempi. Stokesin ja Wrightin mukaan malli lisäisi tasa-arvovaikutuksia ja alempien sosioekonomisten luokkien osallistumista korkeakoulutukseen. (Stokes & Wright 2010, 23-26.)

Vandenberghen ja Debanden (2007) ja Longin (2018) tulokset ovat hyvin samansuuntaisia. Vandenberghen ja Debande tarkastelevat myös jälkikäteen maksettavia ja tulosidonnaisia

lainajärjestelmiä vertaillen Englannin, Saksan ja Belgian dataa. Heidän mukaansa riippumatta näiden maiden korkeakoulujärjestelmien, verotuksen tai työmarkkinoiden eroista, maksavat tuloveromallissa korkeakoulutuksesta siihen osallistumattomat huomattavan paljon, jopa 50% korkeakoulutuksen kustannuksista, jolloin tulosidonnainen lainajärjestelmä olisi korkeakoulutuksen hyötyjen suhteen tasa-arvoistava. Vandenberghen ja Debanden mukaan tulosidonnaisella lainajärjestelmällä olisi mahdollisuus nostaa eurooppalaisen korkeakoulujärjestelmän rahoitus paremmalle tasolle, samalla kun se alentaisi haasteita myös maksukykyyn sekä riskienhallintaan liittyen ja kannustaisi siten osallistumista alemmista sosioekonomisista luokista. (Vandenberghen & Debande 2007, 433-436.) Longin (2018) teoreettinen ja lukuihin vahvasti perustuva tulosidonnaisen lainan takaisinmaksujärjestelyihin pohjautuva tutkimus jatkaa samoilla linjoilla ja hän osoittaa laskelmillaan sitä, että jälkikäteen maksettava tulosidonnaisen lainan malli on sekä tehokas että tasa-arvoistava korkeakoulutuksen rahoitusmuoto. Hän korostaa kuitenkin sitä, että lainaajan tulee olla nimenomaan valtio eikä yksityinen rahoituslaitos, koska valtio pystyy paremmin puuttumaan riskeihin ja haittavaikutuksiin ja olla lainaajalle edullisempi, koska markkinat eivät takaa tehokasta lainajärjestelmää. (Long 2018, 1.)

Opiskelijatukijärjestelmät keskiössä

Korkeakoulujärjestelmän rahoitus, tasa-arvoisuus ja tehokkuus ovat tiiviisti toisiinsa kytkeytyviä kysymyksiä, jotka ovat oleellinen osa lukukausimaksuproblematiikkaa. Esimerkiksi rahoitusjärjestelmien muutokset (sekä instituutioiden rahoitukseen- että opiskelijarahoitusjärjestelmiin) sekä erityisesti lisääntynyt yksityisen rahoitusosuuden kasvattaminen vaikuttavat koulutuksen kustannuksien jakamiseen eri osapuolien kesken, korkeakoulutukseen pääsyyn sekä muihin tasa-arvoon liittyviin vaikutuksiin, kuten myös sisäiseen ja ulkoiseen tehokkuuteen. Suorat ja epäsuorat vaikuttavat tekijät tekevät rahoituksen, tasa-arvon ja tehokkuuden mittaamisesta haastavaa. (Bevc & Ursic 2008, 239.)

Myönteisimpiä vaikutuksia sisäiseen tehokkuuteen ja tasa-arvoon Bevcin ja Ursicin (2008) tulosten mukaan saadaan opiskelijoille osoitettavalla suoralla valtion tuella, joka sisältää sekä opiskelijalainan että apurahan. Heidän mukaansa tämä lisää myös joustavuutta, parempaa tasa-arvoa sekä säästöjä pitkällä aikavälillä. He eivät ota kantaa suoraan minkään tietyn lukukausimaksu- tai lainamallin puolesta, vaan painottavat sitä, että samat ratkaisut eivät sovi kaikille maille sekä sitä, että toimivakaan opiskelijatukijärjestelmä ei ole vastaus

koulutukseen osallistumiselle, koska siihen vaikuttavat rahoituksen lisäksi myös muut syyt, kuten koulutuksen periytyvyyteen liittyvät kysymykset. Bevc ja Ursic painottavat tasa-arvo- ja tehokkuusvaikutusten parempien lopputuloksien kannalta asioiden huolellista valmistelua. Heidän mukaansa oleellista on huomioida instituutioiden rahoitusjärjestelmä ja opiskelijarahoitusjärjestelmä yhtä suurella painolla sekä taata korkeakoulutukselle riittävä julkinen rahoitus sekä tehokas ja tasapuolinen resurssien käyttö. Lisäksi tarvitaan poliittista tahtotilaa ja yhteisymmärrystä uudistukseen liittyvien osapuolten välillä. (Bevc & Ursic 2008, 232-241.)

Tulevaisuuden trendien näkökulmasta katsottuna Marcucci ja Johnstone (2007) ovat lukukausimaksujen kannalla ja painottavat sitä, että korkeakoulutuksen kustannusten jakamisen tulee suunnitella tehokas opiskelijatukijärjestelmä, joka korvaa ja tasoittaa lukukausimaksujen osallistumista estävät vaikutukset erityisesti alemman sosioekonomisen luokan opiskelijoille (Marcucci & Johnstone 2007, 13). Sanyal & Johnstone (2011) päätyvät saman tyyppisiin lopputuloksiin. Sanyal & Johnstone kuitenkin kannustavat selkeästi yksityisten tulojen lisäämiseen ja lukukausimaksujen käyttöönottoon, edes matalalla tasolla. Yhtä lailla he tuovat esiin alempien sosioekonomisten luokkien osallistumisen koulutukseen, mutta lähtökohta alempien sosioekonomisten luokkien kannalta ei ole vain rahoitusjärjestelmä, vaan huomio tulisi kiinnittää koulutuksen alempiin asteisiin. (Sanyal & Johnstone 2011, 172.) Lainaratkaisuiden osalta erityisesti tulosidonnaiset mallit Australian tai Englannin tapaan saavat tutkimusnäytön mukaan kannatusta niiden tasa-arvo ja tehokkuusvaikutusten osalta (ks. esim. Biffl & Isaac (2002), Vandenberghe & Debande (2007) Stokes ja Wright (2010)). Puolestaan etukäteenmaksettavat lainajärjestelmät eivät ole tutkimusnäytön mukaan kannatettava ratkaisu korkeakoulutuksen rahoituksellisiin haasteisiin (ks. esim. Reiff (2014)).

Tähän kirjallisuuskatsaukseen valikoituneissa korkeakoulutuksen rahoituksellisiin ongelmiin liittyvissä artikkeleissa päädytään melko samanlaisiin tuloksiin. Lukukausimaksujen käyttöönotto nähdään kannatettavana ja niiden tehokkuus- ja tasa-arvovaikutuksia puolletaan pääosin melko painokkaasti. Artikkelit kartoittavat toisaalta rahoitusongelmien taustoja ja lähtökohtia, mikä lisää ymmärrystä lukukausimaksujen käyttöönotosta tai yksityisen rahoitusosuuden kasvattamisesta, mutta yhtä tärkeää on myös ymmärtää tutkimustuloksia siitä, kuinka erilaisilla lukukausimaksu- tai lainamalleilla rahoituksellisia haasteita voitaisiin ratkaista. Keskeistä lopputuloksien kannalta on kuitenkin se, että lukukausimaksujen tulisi

olla sidoksissa toimivaan opiskelijarahoitus- ja lainajärjestelmään, joista tulosisidonnaiset jälkikäteen maksettavat lainat nousevat ensisijaisesti suositeltavaksi malliksi.

4.2 Sosiaaliset ja kulttuuriset haasteet

Korkeakoulutuksen maksullisuuteen liittyvät sosiaaliset ja kulttuuriset kysymykset ovat merkittävä osa maksullisuuteen liittyvää tutkimusta ja keskustelua. Mahdollisuuksien tasa-arvo ja korkeakoulutukseen pääsy erityisesti alemmista ja heikoimmista sosioekonomisista luokista, on yksi tasa-arvoaspektin pääkysymys. Tämän taustalla on erityisesti huoli siitä, että aliedustettujen ryhmien tai alempien sosioekonomisten luokkien osallistuminen korkeakoulutukseen on edelleen vähäistä ylempiin luokkiin verrattuna.

Vuosien ajan useita hypoteeseja on esitetty sille, miksi alempien sosioekonomisten luokkien lapset ovat aliedustettuina yliopistoissa ja korkeakouluissa. Yleensä tulokset viittaavat jollain tapaa maksukykyyn ja taloudellisten resurssien puutteeseen (Asplund 2008, 262).

Eroa on selitetty myös sillä, että alemmilla sosioekonomisilla luokilla on tapana aliarvioida korkeakoulutuksen vaikutukset, sillä korkeakoulutusta ei nähdä niin hyödyllisenä investointina, vaikka objektiivisesti katsoen hyötyjä olisi odotettavissa (Santiago 2008, 185).

Sosioekonomista epätasa-arvoa korkeakoulutuksessa on selitetty myös sillä, että alempien sosioekonomisten luokkien lapsien koulumenestys on alhaisemmalla tasolla jo peruskoulun tai toisen asteen koulutuksessa, jolloin korkeakoulutukseen tarvittavat taidot eivät välttämättä ole riittävällä tasolla. Lisäksi on selvitetty, että riskinotto-kyky on matalammalla tasolla ja hintatietoisuus korkeampi, jolloin esimerkiksi lainahalukkuus ei ole niin suuri, lukukausimaksullinen koulutus ei houkuta tai korkeakouluopintojen kesto ei tunnu kannustavalta opiskelun aikana aiheutuvien tulonmenetyksien vuoksi. Myös perhetaustan vaikutukset ja perheen paremmat resurssit ovat esimerkiksi yhdysvaltalais- ja brittitutkimuksen mukaan huomattava tekijä korkeakoulutukseen osallistumiselle. (Asplund 2008, 263-264.)

Tasapaino tasa-arvon ja rahoituksen välillä

Salmi & Bassett (2014) esittelevät konseptuaalista lähestymistapaa tasa-arvokysymysten analysointiin sekä osoittavat epätasa-arvoisuutta määrittäviä tekijöitä sekä niiden laajuutta, merkitystä ja erojen seuraamuksia. He tuovat esiin ehdotuksia tehokkaammalle tasa-

arvopolitiikalle sekä vähäosaisten nuorten osallistumismahdollisuuksien kasvattamiselle korkeakoulutuksessa.

Salmen ja Bassetin artikkelissa lähestymistapa tasa-arvoon ja oikeudenmukaisuuteen kattaa opiskelijan polun opintojen suunnittelusta työelämään sijoittumiseen. Oleellista ovat yhtäläiset mahdollisuudet sekä korkeakoulutukseen pääsyn että siinä menestymisen kannalta, mutta lisäksi myös tasa-arvoiset mahdollisuudet valita oma koulutuksensa olemassa olevista instituutioista ja aloista sekä tasa-arvoinen mahdollisuus edistyä ja menestyä opinnoissa ja sitä myötä saada tasa-arvoiset mahdollisuudet myös työllistyä. Tehokkuuden aspektien kannalta tulee huomioda, että koulutuksella voidaan vastata yhteiskunnan tarpeisiin, luoda sosiaalista oikeudenmukaisuutta sekä ennen kaikkea taata demokratian ja sosiaalisen yhtenäisyyden toteutumista (Salmi & Bassett 2014, 372.)

Bou-Habibin (2010) artikkelin lähtökohta on rawlsilainen normatiivinen lähestymistapa, jossa on pyrkimys sovittaa yhteen tasa-arvon, tehokkuuden ja vapauden näkökohdat. Lähestymistapa on lähtökohtaisesti hyvin samanlainen, kun Salmen ja Bassetin (2014), jossa ei ole tarkoitus etsiä ideaalia korkeakoulutuksen rahoitusmallia, vaan tarkastella rahoituspolitiikkaa laajemmin reiluus ja oikeudenmukaisuus edellä. Bou-Habibin filosofinen pohdinta oikeudenmukaisesta korkeakoulutuksen rahoituksesta perustuu tasapuolisiin mahdollisuuksiin, jossa nykyiset lukukausimaksullisuuden perustelut ovat liian heikkoja.

Asplundin et al. (2008) lähtökohtana on kansainvälinen tarkastelu korkeakoulutukseen osallistumisen tasa-arvosta rahoitusmallien tehokkuuden kautta sekä rahoitusinstrumenttien muutoksien arviointi alempien sosioekonomisten luokkien korkeakoulutukseen osallistumisen kannalta. Artikkelissa arvioidaan kriittisesti korkeakoulutukseen pääsyn tasa-arvovaikutuksia, tasa-arvoa mahdollistavia tekijöitä sekä korkeakouluopintojen rahoittamista. Salmen ja Basettiin (2014) sekä Bou-Habibiin nähden näkökulma on kuitenkin erilaisissa rahoitusmalleissa. Kaikissa kolmessa tutkimuksessa kuitenkin halutaan tuoda voimakkaasti esiin sitä, kuinka hankalaa tasapainon löytäminen tasa-arvoisemman osallistumisen ja rahoitusratkaisuiden kannalta on. Asplund (2008) painottaa erityisesti sitä, että vaikka sosioekonomisen taustan vaikutukset korkeakoulutukseen osallistumiselle on selvä, tulisi empiiristä tutkimustietoa eri maiden sosioekonomisten ryhmien tilanteesta saada yhä enemmän, jotta parempia ratkaisuja voidaan löytää. Sillä sen jälkeen, kun opiskelija on päässyt sisään korkeakouluun, ei sosioekonomisella taustalla nähdä niin merkittäviä

vaikutuksia korkeakoulumenestyksen tai työllistymisen suhteen (Asplund 2008, 271). Siksi nivelvaihe toisen asteen koulutuksen ja korkeakoulutukseen hakeutumisen ja pääsyn välillä on merkittävä, mutta toisaalta myös ylipäänsä niiden syiden selvittäminen ja syihin puuttuminen, miksi erot osallistumisessa ovat niin suuret (Asplund 2008, 263).

Bou-Habib (2010) puolestaan haluaa painottaa, että meidän ei tulisi ottaa itsestäänselvyytenä verovaroin rahoitettua korkea-asteen koulutusta, mutta ei myöskään tulisi olettaa, että korkeakoulutus on oikeus, jonka siihen osallistuvat tulisi rahoittaa. Bou-Habibin mielestä verotuksellinen ja maksujen tasapaino tulisi löytää sen mukaan, mikä parantaisi kaikista eniten yhteiskunnan kaikista heikoimmassa asemassa olevien tulonäkymiä tulevaisuuden kannalta. (Bou-Habib 2010, 493.) Salmi ja Bassett (2014) ovat ehkä enemmän konkreettisempia ehdotustensa suhteen ja heidän mukaansa tehokkaimmat vähempiosaisten opiskelijoiden mahdollisuuksia ja tasa-arvoa edistävät politiikat liittyvät rahoituksellisiin keinoihin, jotka yhdistävät rahoituksellisen avun toimenpiteisiin, joilla voitetaan myös muita kuin taloudellisia esteitä (Salmi & Bassett 2014, 372). Suositeltavana keinona taloudellisten tukijärjestelmien, apurahojen ja lainojen lisäksi olisi erilaiset tuki- ja siltaohjelmat korkeakoulutukseen siirtymisen nivelvaiheessa. Tutkijat painottavat erityisesti toisen asteen koulutuksen ja korkeakoulutuksen yhteistyötä erilaisilla ohjelmilla ja toimintatavoilla, jotka lähentävät opiskelijaa, perheitä ja korkeakoulua jo aikaisessa vaiheessa ja tuovat keinoja siihen, millä voidaan madaltaa henkilökohtaisia esteitä ja kynnystä korkeakoukukseen osallistumiselle. Näin voidaan parantaa aliedustettujen ryhmien osallistumista korkeakoulutukseen. (Salmi & Bassett 2014, 373.)

Vaikutuskeinot sosiaaliseen liikkuvuuteen ja tasa-arvon edistämiseen

Korkeakoulutuksen sosiaalisen liikkuvuuden puolesta on tehty erinäisiä toimenpiteitä. Denny (2014) esittelee artikkelissaan Irlannin tapausta, jossa lukukausimaksut poistettiin Irlannista vuonna 1996 tarkoituksena lisätä alempien sosioekonomisten luokkien osallistumista korkeakoulutukseen. Denny tarkastelee syitä Irlannin lukukausimaksureformin epäonnistumiseen ja yliopistoon osallistumisen todennäköisyyksiä erilaisilla sosioekonomisilla taustoilla. Tuloksissa käy selkeästi ilmi, että reformilla ei ollut toivottuja vaikutuksia, eli alempien sosioekonomisten luokkien osallistuminen maksuttoman korkeakoulutuksen myötä ei kasvanut. Oleelliseksi tekijäksi nousee esiin toisen asteen koulutukseen panostaminen, jotta korkeakoulutukseen osallistuminen alempien luokkien

osalta kasvaisi. Tärkeää olisi myös koulutuksellisen liikkuvuuden lisääminen koulutustasoilla vanhempien ja heidän lastensa välillä. Sillä sen lisäksi, että tasa-arvovaikutukset eivät olleet toivottuja, aiheutti tilanne myös tehokkuusmenetyksiä yhteiskunnalle. (Denny 2014, 27.)

Tasa-arvonäkökulmasta katsottuna Irlannin tilanteessa kävi siis odotettua päinvastoin: Koska osallistujat alemmista sosioekonomisista luokista korkeakoulutukseen eivät kasvaneet, kohdistui maksuttoman koulutuksen hyöty aikaisemmin koulutuksesta maksaneelle ylemmälle luokalle (Denny 2014, 31). Koska maksuttomuus ei tuonut toivottuja muutoksia, on syytä pohtia, miksi maksuton koulutus ei houkuttanut. Denny nostaa oleellisimpana asiana esiin sen, että poliittisten muutosten ja päätösten onnistuminen edellyttää, että ne kohdennetaan aiottuihin edunsaajiin. Kuten Irlannin tapaus osoittaa, suuri muutos ei vaikuttanut, mutta pienemmillä väliintuloilla voi olla enemmän merkitystä. Irlannissa onkin esimerkiksi käynnistetty vähempiosaisille kohdennettuja ”Access” -ohjelmia, joiden tarkoituksena on jo aikaisemmassa kouluvaiheessa antaa tukea vähempiosaisille yliopisto-opintoihin osallistumiseen. (Denny 2014, 33.) Irlannin konkreettinen tapaus korostaa Salmen ja Bassettinkin esittämiä tuloksia siitä, kuinka apu ja tuki alempien sosioekonomisten ryhmien osalta pitää kohdistaa toimenpiteisiin, joilla voitetaan myös muita kuin taloudellisia esteitä (Salmi & Bassett 2014, 372).

Jacob ja Kogbel (2017) tuovan oman mielenkiintoisen lisän sosiaaliseen ja kulttuuriseen tarkasteluun ja tasa-arvonäkökulmaan. He pyrkivät löytämään rahoituksellisten ratkaisuiden ja oppimistulosten yhdistelmiä, joilla voidaan saavuttaa etuja korkeakoulutukseen osallistumiselle ja sosiaalisten luokkien tasa-arvoistamiselle. Tämä näkökulma on muista poikkeava, sillä Jacob ja Kogbel nostavat esiin korkeakoulujen oman toiminnan, erityisesti oppimisen näkökulman. He tuovat esiin oleellisia seikkoja siihen, kuinka rahoituspainneiden yhteydessä myös korkeakoulujen itsensä täytyy päivittyä ja löytää uusia ratkaisuja sekä pitää myös oppimistulokset korkealla tasolla eri suunnista tulevien paineiden aikana.

Jacobin ja Kogbelin mukaan oppimistulosten tarkan määrittelyn kautta yliopistoilla on mahdollisuus löytää parempia rahoitusratkaisuja mm. valtion ja yritysten kanssa. Esimerkiksi alempihintaiset koulutusmallit, jotka linkittyvät teollisuuden ja markkinoiden kanssa suoraan tuovat uusia mahdollisuuksia ja kannustavat korkeakoulutukseen osallistumista alemmista luokista. Jacob ja Kogbel esittelevät erilaisia malleja, jotka ovat luoneet tasa-arvoisempaa korkeakoulukenttää, esimerkkinä mm. *Pathway*-ohjelma ja *University of the People*, jotka

kummatkin tarjoavat maksuttomia tai reilusti alennettuja ohjelmia opiskelijan taustoista tai kansallisuudesta riippumatta. Jacob ja Kogbel kannustavat innovatiivisiin ja joustaviin koulutusmalleihin, jotka yhdistävät teollisuuden ja markkinoiden tarpeet ja huomioivat opetusohjelmien suunnittelussa niin yritykset kuin valtion näkökulman. (Jacob & Kogbel 2018, 15.) Siispä oleellista ei ole tarkastella vain koulutukseen pääsyä yksittäisenä ongelmana, vaan tarkastella korkeakoulujärjestelmiä kokonaisuutena.

4.3 Markkinasuuntautuneet ja globaalit haasteet

Markkinasuuntautuneen ja globaalin koulutuspolitiikan haasteet liittyvät näkökulmaan, jossa vapaa markkinatalous haastaa instituutioiden taloudellisia systeemejä ja käytäntöjä ja jossa yliopistot muuttuvat voittoa tavoitteleviksi instituutioiksi. Näin ollen yhä vahvemmin esiin tulevat yksityisen ja julkisen rahoituksen suhde, tehokkuuden mittarit ja näkökulma, jossa opiskelija nähdään maksavana asiakkaana, sen sijaan, että korostettaisiin kansalaisuutta ja kansallista hyötyä. Teema kiinnittyy korkeakoulutuksen globaaleihin ja taloudellisiin kysymyksiin sekä vähenevän julkisen rahoituksen ja kasvavan yksityisen rahoituksen tasapainotteluun, jossa taloudelliset tuotot, politiikkatekijät sekä kysyntä ja tarjonta haastavat toisiaan.

Markkinoiden tehokkuusvaikutukset

Kuten jo aikaisemminkin on tullut esiin, on kansainvälisen tutkimuksen perusteella monissa maissa todettu korkeakoulutuksen yksityisten hyötyjen olevan julkisia hyötyjä suurempia, jolloin myös koulutukseen investointi on tehokasta yksityisten tuottojen näkökulmasta (ks. mm. Psacharopoulos 2008). Siksi korkeakoulutuksen taloudellisesta näkökulmasta usein halutaan tarkastella sitä, kuinka veronmaksajien osuudet jakaantuvat julkisen rahoituksen osalta eli kuka maksaa, kuinka paljon eli kuinka korkeakoulutuksen jako-oikeudenmukaisuus toteutuu suhteessa korkeakoulutukseen osallistujiin (Psacharopoulos 2008, 247).

Psacharopoulos (2008) tarkastelee korkeakoulutuksen hyötyjen ja maksajan suhteita tehokkuuden ja tasa-arvon kautta. Hän tulee siihen tulokseen, että julkisin varoin rahoitettu korkeakoulutus ei lisää tehokkuutta eikä tasa-arvoa, eikä myöskään saavutetut ulkoisvaikutukset lisäänty merkittävästi (Psacharopoulos 2008, 251). Psacharopoulos (2008) päätty ihmettelemään artikkelissaan sitä, miksi useissa eurooppalaisissa korkeakoulujärjestelmissä julkinen rahoitus on edelleen niin merkittävässä osassa, koska

olemassa olevaan näyttöön viitaten yliopistojen julkisen rahoituksen mekanismit ovat epätehokkaita ja epäoikeudenmukaisia. Näin ollen lukukausimaksut puolestaan nostaisivat sekä tehokkuutta että tasa-arvoa. Rahoitus tulisi osoittaa yliopistoille epäsuorasti, jolloin opiskelijan tekemällä valinnalla olisi merkittävä vaikutus yliopiston selviämisen kannalta. Opiskelijan valinta määrittäisi markkinoita, mikä tuottaisi vahvat kannustimet kysynnän ja tarjonnan osalta sekä opiskelijalle sekä yliopistolle. Maksava opiskelija olisi tehokkaampi ja vastuullisempi, yhtä lailla, kun yliopiston tulisi tuottaa laatua vastatakseen opiskelijan odotuksiin maksua vastaan, eli olla siten tehokkaampia ja asiakassuuntautuneempia ja vastata myös työmarkkinoiden odotuksiin. (Psacharopoulos 2008, 254, ks. myös Marcucci ja Johnstone 2007, 26.)

Psacharopouloksen esittämissä tuloksissa keskitytään valtion sääntelyn minimointiin tehokkuuden ja tasa-arvon nostamiseksi. Samoilla linjoilla on myös Economides et al. (2017), jotka tarkastelevat lukukausimaksujen käyttöönoton yhteenlaskettuja ja jaettuja vaikutuksia julkiselle koulutusjärjestelmälle verotuksen kannalta. Heidän lähtökohtansa on lukukausimaksujen aikaansaamat uudet markkinat, jotka vaikuttavat yksityisiin kannustimiin ja yksilön mahdollisuuksiin sekä samalla vähentävät laskelmien mukaan tuloeroja. Artikkelin tarkoituksena on osoittaa matemaattisten laskelmien perusteella, että lukukausimaksujen käyttöönotto nostaa henkilökohtaisia kannustimia työskennellä ja/tai säästää kovemmin, samalla kun maksut voivat olla sekä tehokkaita että tasa-arvoistavia.

Siinä missä Psacharopouloksen (2008) ja Economides et al. (2017) näkemykset ovat melko mustavalkoisia, haluavat Jungblut & Vukasovic (2018) puolestaan tuoda korkeakoulutuksen markkinamekanismien hyvä-paha -ajattelun rinnalle hieman avaramman lähestymistavan. Koska korkeakoulutuksen markkinat perustuvat pääasiassa kilpailun tunnistamiseen ja sen sääntelyyn tai mahdollistamiseen, tarkastellaan artikkelissa korkeakoulumarkkinoiden sääntelyn ja kilpailun suhteita valtion, korkeakouluinstituution ja opiskelijan välillä. Koska korkeakoulujärjestelmät siirtyvät jatkuvasti globaalissa taloudessa kohti lisääntyvää riippuvuutta markkinamekanismeista, tuovat valtion, opiskelijan ja korkeakoulujen keskinäiset suhteet ja niiden erot esiin erilaiset markkinamekanismien vaikutukset. Koska korkeakoulutuksen markkinat eivät ole määriteltävissä yksioikoisesti, on virheellistä todeta, että korkeakoulujärjestelmä on täysin markkinoitunut tai että sillä ei olisi minkäänlaisia markkinaelementtejä. Lisäksi markkinatekijät voivat olla otettu käyttöön vain valikoidusti, jolloin ne kattavat vain osan järjestelmän. Jungblut & Vukasovic (2018) päätyvät kuuden eri

esimerkin kautta tuloksiin, jossa keskeistä on markkinoiden erojen ja valtasuhteiden ymmärtäminen korkeakoulupoliittisten dynamiikkojen kannalta. (Jungblut & Vukasovic 2018, 868.)

Yksityistämisen ihannoinnin monet puolet

Korkeakoulutuksen kasvava riippuvuus markkinamekanismeista vaikuttaa erityisesti julkisen ja yksityisen rahoitusosuuksien suhteisiin. Tässä kirjallisuuskatsauksessa tarkastelluissa artikkeleissa kasvavan yksityisen rahoitusosuuden eri puoliin keskityttiin neljässä artikkelissa (Carpentier 2012, Carnoy et al. 2014, Callender & Dougherty 2018, Ahier 2000), joissa markkinasuuntautunutta koulutuspolitiikkaa katsotaan erilaisista perspektiiveistä.

Carpentierin (2012) artikkelin lähtökohtana on tutkia, onko yksityisen rahoitusosuuden lisääminen toiminut julkista rahoitusta lisäävänä vai sitä korvaavana tekijänä. Carpentierin mukaan kulujen jakamisen kasvattamisella on selkeä riski siihen, että julkista rahoitusta vain korvataan yksityisellä rahoituksella, mikä johtaa vain muutokseen kulujen jakamisessa eikä kokonaisrahoituksen kasvuun. Tällä muutoksella voidaan puolestaan havaita vaikutuksia tasa-arvoon ja laatuun. Carpentierin ehdotus tilanteeseen on kestävä rahoitusjärjestelmä, jossa tulojen monipuolistamisella julkisia kuluja ei vain korvata toisilla rahoitusmuodoilla, vaan tähdätään kestävämpiin ratkaisuihin, jotka pysyvät tasapainossa myös taloudellisissa muutoksissa.

Historiallisesti katsottuna Carpentierin mukaan yksityinen rahoitus on ollut vastaus julkisen rahoituksen suhdannevaihteluissa. Hän on tarkastellut 1970-luvulta lähtien Britannian, Yhdysvaltojen sekä Ranskan julkisen ja yksityisen rahoituksen osuuksia ja tarkastelu osoittaa, että yksityisen rahoituksen osuuden kasvattaminen ei ole välttämättä tarkoittanut korkeakoulutuksen rahoituksen kasvua, vaan tulojen korvaamista toisilla tuloilla. Carpentier ehdottaakin, että korkeakoulutuksen rahoitusta pitäisi arvioida tarkkaan taloudellisen tehokkuuden, tasa-arvon ja verotuksen kannalta, jossa julkisen kulutuksen yhteiskunnallis-taloudelliset hyödyt inhimilliselle kehitykselle uudelleen arvioidaan. Massoittuneen koulutusjärjestelmän kestävä rahoitus on rakennettava siten, että yksityisen rahoituksen kasvu ei heikennä julkisen rahoituksen osuutta, jotta se olisi kestävä laajoissa yhteiskunnallisissa ja taloudellisissa muutoksissa, esimerkiksi globaalien talouskriisien aikana. Carpentierin

mukaan korkeakoulutuksen julkinen rahoitus on tärkeää, koska se luo tasapainoa ja kestävyyttä. (Carpentier 2012, 385.)

Carnoy et al. (2014) käsittelevät korkeakoulutuksen julkisen ja yksityisen rahoituksen suhdetta poliittisten ja yhteiskunnallisten tekijöiden kautta. Julkisen ja yksityisen suhdetta punnitaan yhteiskunnassa sosiaalisen ja poliittisen arvopohjan kautta, jossa valtion voimasuhteet ovat vaikuttamassa siihen, kuinka tasa-arvoinen tai oikeudenmukainen rahoitus määritellään sekä mitkä painoarvot julkisella ja yksityisellä hyvällä on. Artikkelissa tarkastellaan julkisen ja yksityisen hyvän jakautumista valtion lähtökohdista ns. BRIC-valtioiden (Brasilia, Venäjä, Intia, Kiina) kautta.

Carnoy kysyykin, hallitsevatko globaalistuneessa taloudessa valtioiden valintoja korkeakoulutuksen rahoituksen suhteen ensisijaisesti globaalit voimat vai kansalliset rakenteet? Carnoy esittääkin, että globalisaatiolla on merkittäviä vaikutuksia kansallisiin poliittikkoihin, jotka kanavoituvat myös korkeakoulutuksen rahoitusratkaisuihin, erityisesti korkeakoulutuksen kustannuksien jakamiseen ja yksityistämiseen liittyen. (Carnoy et al. 2014, 360-362.)

Vaikka kaikissa BRIC-valtioissa on omanlaiset korkeakoulu- ja rahoitusjärjestelmät, ovat lähivuosikymmenien muutokset sekä globaaleista että kansallisista näkökulmista vaikuttaneet korkeakoulutuksen yksityistämisen kasvuun, lukukausimaksujen käyttöönottoon tai niiden kasvattamiseen. Vaikka Carnoy huomioi BRIC-maiden pyrkimykset korkeakoulutuksen laajentamiseen myös vähempiosaisille, hän esittää, että BRIC-valtiot käyttävät korkeakoulutuksen laajentumista edistämään samanaikaisesti valtion oman pääoman kertymistä, talouskasvua ja valtion poliittista legitimitettä. Tämän toisaalta mahdollistaa suuri joukko perheitä, jotka haluavat parantaa lapsiensa tulevaisuuden näkymiä maksamalla merkittäviä lukukausimaksuja. Korkeat lukukausimaksut voidaan puolestaan oikeuttaa muun muassa paremmilla tulevaisuuden tulonäkymillä, sillä korkeakoulutuksen yksityisen tuottoasteen kasvu BRIC-maissa on ollut viimeisen 25 vuoden aikana erittäin nopeaa. Korkea yksityinen tuottoaste korostaa korkeakoulutuksen arvoa yksityisiä etuja palvelevana, jolloin valtion on mahdollista siirtää korkeakoulutuksen rahoitus siitä hyötyville (pääasiassa eliitille tai korkeamman keskiluokan perheille) vaarantamatta valtion poliittista legitimiyyttä. (Carnoy et al. 2014, 368.) Globaalit markkinalähtöiset ja kulttuuriset muutokset vaikuttavat siihen, että valtiot eivät tarkastele korkeakoulutuksen rahoitusta vain alueellisista tai kansallisista

lähtökohdista, vaan korkeakoulujärjestelmien muutokseen ja rahoitukseen liittyviä tehokkuusratkaisuja tehdään globaaleista lähtökohdista, joilla saadaan enemmän taloudellista hyötyä ja etuja valtion kannalta.

Yksityistämisen lisäämisen ihannoiti koulutuksessa ja yksityiset sijoitukset inhimilliseen pääomaan tuovat sekä poliittisia, taloudellisia että koulutuksellisia muutoksia. Jos esitetyn aikaisemman tutkimustiedon mukaan julkisesti tuettu korkeakoulujärjestelmä ei ole tehokas tai tasa-arvoinen, tulee kysyä myös sitä, mitkä ovat yksityistämisen kasvavat vaikutukset yksityisen ihmisen kannalta. Callender ja Dougherty polemisivat Englannin kasvaneiden lukukausimaksujen taustalla olevan neoliberaalin politiikan vaikutuksia koulutusmarkkinoihin ja yksityisen opiskelijan valintoihin. Näkemys pohjautuu olettamukseen, jossa kasvavien lukukausimaksujen ja lainajärjestelmien myötä luodaan uudet ja paremmat, myös tasa-arvoisemmat ja tehokkaammat korkeakoulutuksen markkinat opiskelijoille. Ajattelun keskiössä on ihmisten hyvinvoinnin varmistaminen parhaiten yksityisen yrittäjyyden ja yksilöllisen vastuun edistämällä, jossa valtion rooli on mahdollistaa mahdollisimman vapaat markkinat ja pitää hallituksen väliintulot minimissä. Myös Callender & Dougherty (2018) tuovat esiin näkökulman, jossa yksityistäminen vääristää opiskelijoiden valintoja (Callender & Dougherty 2018, 3.)

Myös Jones (2014) tuo tutkimuksessaan kriittisesti esiin keskustelua, joka liittyy Englannin lukukausimaksujen korotuksiin 2012. Tuolloin lukukausimaksujen maksimi nostettiin £9000:aan. Hän tarkastelee sitä, minkälaista kieltä lukukausimaksujen korotuksiin liittyen käytettiin ja kuinka sitä kautta maksujen korotukset ja niihin liittyvät vaikutukset saatiin näyttämään todellista pienemmiltä, riskittömimmiltä tai helpommalta hyväksyä. Jonesin mukaan suurta kokonaishintaa ja jopa elinikäisiä maksuja peiteltiin lyhytaikaisilla hyödyillä keskituloisille sekä pitkäaikaisilla myönnytyksillä vähemmän ansaitseville. Jones myös tuo esille seikkoja, jotka epäonnistuivat lukukausimaksu-uudistuksessa.

Englannissa lukukausimaksujen korotuksiin liittyvä ja odotettu markkinoiden kilpailu jäi melko vähäiseksi saavutuksiltaan, kun lähes kaikki yliopistot korottivat lain voimaantultua lukukausimaksut heti maksimiin £9000:aan. Tutkimusten mukaan myös järjestelmän hinta nousi odotettua kalliimmaksi valtiolle ja veronmaksajalle. (Jones 2014, 64-65.) Jonesin mukaan Englannin markkinalähtöisessä mallissa oleellista tasa-arvon kannalta on se, onko tasa-arvokysymys edes yhteensopiva täysin etukäteensäädellyn korkeakoulujärjestelmän

kanssa, jolloin opiskelijan todelliset valinnanmahdollisuudet kapenevat. Toinen kysymys liittyy siihen, kuinka järjestelmän rahoituksesta kommunikoidaan eri ryhmille. Jones kritisoi siitä, kuinka korkeakoulutuksesta kommunikointi perustuu vain tulevaisuuden taloudellisiin etuihin ja työllistymiseen, jolloin muut korkeakoulutukseen osallistumisen syyt jäävät markkinalähtöisessä järjestelmässä varjoon. Alempien sosioekonomisten luokkien osallistumisella korkeakoulutukseen nähdään kuitenkin usein muita kuin vain taloudellisia syitä. Lisäksi lainajärjestelmän ”kieli” on Jonesin mukaan kapeaa ja kuluttajakeskeisyyteen perustuvaa, mikä voi harhaanjohtaa nuoria. (Jones 2014, 64-65.) Ahierin (2000) tarkastelunäkökulma on myös perhelähtöinen. Ahier punnitsee sitä, mikä rooli ja vaikutus toisaalta valtiolla ja toisaalta perheillä on korkeakoulutuksen valintaan liittyviin kysymyksiin, kuinka jälkipolvet suhtautuvat korkeakoulutukseen ja kuinka valtion väliintulo voi vaikuttaa valintoihin ja mahdollisuuksiin. Hän myös punnitsee kasvavaa yksityistä vastuuta inhimilliseen pääomaan sijoittamisesta.

Callender ja Dougherty kysyvätkin, ovatko ennustukset vapaampien koulutusmarkkinoiden ja opiskelijan valinnan vaikutuksesta toteutuneet liittyen korkeakoulutuksen osallistumisasteeseen, tasapuoliseen sisäänpääsyyn sekä institutionaaliseen laatuun? Callender & Doughertyn mielestä poliittisessa retoriikassa opiskelijat on esitetty yksipuolisena homogeenisena joukkona, rajoituksista vapaita kuluttajia, joilla on valmiiksi myönnetty laina jo taskussa. Vaikka opiskelijalle annetaan vastuu valita ja vaikuttaa valinnoillaan markkinaa, ovat todellisuudessa heidän valintansa kuitenkin rajoittuneita ja sosiaalisesti kerrostuneita, eikä suurempi valinta vastaa suurempaa tasa-arvoa. Callenderin ja Doughertyn mukaan järjestelmä luo idealisaation siitä, että opiskelijan valinnan vapaus kasvaa, vaikka tosiasiassa kyse on vain illuusiosta, joka luodaan yksilölle. Opiskelijan vapautta koskeva malli ei ole Callenderin ja Doughertyn tarkastelun mukaan lunastanut lupauksiaan osallistumisasteen, tasapuolisemman pääsyn tai laadunkaan osalta. Epätasa-arvoisuus ja epäoikeudenmukaisuus korkeakoulumarkkinoilla on ratkaistavissa vain, mikäli sosiaaliseen ja taloudelliseen eriarvoisuuteen puututaan laajamittaisesti. (Callender & Dougherty 2018, 22-24.)

Vaikka Ahierin artikkeli yksityistämisen vaikutuksista on julkaistu paljon aikaisemmin Callenderin ja Doughertyn artikkelia, mikä myös tarkoittaa, että lukukausimaksujen tilanne Englannissa oli tuolloin eri, tuo hän silti samanlaista ajatusta siitä, kuinka tärkeää poliittisten päätösten arviointi on, jotta niiden kestävyyttä sekä henkilökohtaisen vastuun vaikutuksia

voidaan arvioida. Monimutkaisten vuorovaikutusketjujen vuoksi julkisen politiikan vaikutusten arviointi onkin tärkeää, vaikkakin vaikeaa. (Ahier 2000, 698.)

Markkinalähtöisten ja globaalien haasteiden yhteenvedona voidaan todeta, että siinä suhteessa, kun yliopistot muuttuvat voittoa tavoitteleviksi instituutioiksi, ovat lukukausimaksut yhä enemmän houkutteleva keino tai/ja järkevä ratkaisu tehokkuusvaikutuksien lisäämiseen ja rahoituspohjan kasvuun. Paljon vaikutusta onkin sillä, kuinka avoimiksi korkeakoulutuksen markkinat sallitaan, mikä on yksityisen ja julkisen rahoituksen suhde ja mitä vaikutuksia ne näin ollen tuottavat, sekä valtion ja korkeakoulun, mutta erityisesti yksityisen maksavan asiakkaan sekä myös heidän perheidensä kannalta. Vaikka maksavan asiakkaan vaikutuksia markkinoihin usein korostetaan, on tärkeää huomioida lukukausimaksujen kontekstissa, että maksava asiakas on opiskelija, joka ei välttämättä ole vielä kykenevä arvioimaan kriittisesti korkeakoulupoliittisia tai maksujärjestelmien vaikutuksiin liittyviä kysymyksiä. Markkinalähtöisten ja globaalien haasteiden äärellä muodostuukin helposti ristiriitoja julkisen hyvän ja inhimillisen kehityksen sekä markkinamekanismien ja talouspoliittisten kysymysten välille.

5. SUOMALAISEN KORKEAKOULUPOLITIIKAN YHTEISKUNTAPOLIITTINEN MAKSULLISUUSKESKUSTELU

Tämän luvun tarkoituksena on koota synteesi kirjallisuuskatsauksen kansainvälisten tutkimustulosten keskeisistä löydöksistä lukukausimaksujen tasa-arvo ja tehokkuusvaikutuksista ja suhteuttaa ne suomalaisen korkeakoulupolitiikan yhteiskuntapoliittiseen maksullisuuskeskusteluun. Luvussa tarkastellaan aluksi maksullisuuskeskustelun toimijoita, sen jälkeen avataan syitä siihen, miksi keskustelua tarvitaan ja kolmanneksi koostetaan maksullisuuskeskustelusta ja kansainvälisistä tutkimustuloksista synteesi lukukausimaksujen tasa-arvo ja tehokkuusvaikutusten osalta. Näin ollen tämän luvun tavoitteena on vastata tutkimuskysymykseeni siitä, minkälaisia tasa-arvon ja tehokkuuden näkökulmia kansainvälinen tutkimuskirjallisuus voi tuottaa suomalaisen maksullisuuskeskustelun ymmärtämiseksi.

5.1 Maksullisuuskeskustelun toimijat

Tässä tutkielmassa lukukausimaksullisuuskeskustelun aineisto on koottu vuosilta 2011-17, painottuen kuitenkin vuoteen 2017, koska halusin ottaa lähtökohdaksi suhteellisen tuoretta keskusteluaineistoa. Kun tarkastellaan suomalaista lehtikirjoittelua lukukausimaksuista, on oleellista huomioida itse sisällön lisäksi se, kuka on kirjoittajan roolissa. Pulkkinen (2014) on tarkastellut tutkimuksessaan suomalaisen korkeakoulutuksen maksullisuuskeskustelua. Tutkimuksen tehtävänä oli selvittää yliopistokoulutuksen maksullisuudesta käytävän keskustelun puheavaruutta ja hän tuo esille mielenkiintoisesti sitä, millaisia ryhmiä korkeakoulupolitiikan toimijoista voidaan muodostaa heidän suhtautumistapojensa perusteella ja mitkä näkökulmat erottelevat ja yhdistävät näitä ryhmiä. (Pulkkinen 2014, 11.)

Lähtökohtana maksullisuuskeskustelun toimijoihin voidaan pitää Clarkin ohjauskolmiota (1983), jossa Clark jakaa korkeakoulutuksen ohjauksen valtion vaikutusvaltaan, akateemiseen harvainvaltaan ja markkinoihin. Pulkkinen toteaa, että nämä ohjaustahot voivat edustaa myös maksullisuuskeskustelun toimijoita. Suomalaisen korkeakoulutuksen ohjausmallia ovat käsitelleet myös Puustelli, Niskanen, Sund ja Rajala (2009, 11–12). He ovat laatineet oman versionsa Clarkin ohjauskolmiosta. He ovat huomioineet valtion, akateemisen yhteisön ja markkinoiden lisäksi muun muassa opiskelijajärjestöt, työmarkkinajärjestöt ja

elinkeinoelämän ja kutsuvat mallia sidosryhmäyhteiskunnan malliksi. Pulkkinen esittelee tutkimuksessaan omaa sovellusta Clarkin kolmiosta, jossa maksullisuuskeskustelun toimijat on esitetty Clarkin kolmiota yksityiskohtaisemmin. Puustellin et al. (2009) esittelemän sidosryhmäyhteiskunnan mallin toimijoiden lisäksi Pulkkinen lisää malliin tiedontuottajat ja aktiiviset keskustelijat. Tiedontuottajiin voidaan lukea esimerkiksi OECD tai tutkimuslaitokset. Aktiivisiin keskustelijoihin voidaan lukea paitsi yksityiset henkilöt, myös media ja yliopistoa etäämmällä toimivat kansalaisjärjestöt. Kolmion akateemista yhteisöä Pulkkinen tarkentaa opiskelijajärjestöjen lisäksi myös opettajien ja tutkijoiden etujärjestöillä sekä muilla yhteistyöelimillä. Valtioon liittyen Pulkkinen erottelee ministeriöt ja poliittiset puolueet ja kolmion markkinaosuuden hän jakaa ammatti- ja työnantajajärjestöihin. (Pulkkinen 2014, 14.)



Kuvio 2. Yliopistokoulutuksen ohjausvoimat. Suvi Pulkkinen, 2014.

Mielestäni Pulkkinen esittelemä Clarkin ohjauskolmiosta eteenpäin kehitetty malli korkeakoulupoliittisen maksullisuuskeskustelun toimijoiksi on melko oivallinen apuväline

myös oman tutkimukseni maksullisuuskeskustelun tarkasteluun, koska sillä voidaan hahmottaa keskusteluun osallistujia sekä heidän suhdettaan toisiinsa ja yliopistoon.

Tämän tutkielman kotimaisen lehtikirjoittelun aineisto on koottu kotimaisesta Arto-artikkeliviitetietokannasta sanahauilla ”lukukausimaksu?” ja ”maksullinen koulutus” ja sen lisäksi olen tehnyt hakuja Googleen pääosin sanahauilla ”lukukausimaksut suomalaisille” sekä ”Etlan muistio”. Tarkoitukseni on se, että tekstit edustaisivat erilaisia maksullisuuskeskustelun toimijoita. Tarkemmin eriteltynä aineisto löytyy liitteestä neljä.

Tärkeää osaa lukukausimaksukeskustelun esimerkkiaineistona edustaa ETLAn muistio (58) *Kolme keinoa turvata tutkimuksen ja koulutuksen rahoitus* (31.3.2017), jonka ovat kirjoittaneet Etlan tutkimusjohtaja Niku Määttänen ja Etlan toimitusjohtaja Vesa Vihriälä. Etlan julkaisema dokumentti oli ratkaiseva lukukausimaksukeskustelun avaaja vuonna 2017 ja aihe sai paljon huomiota ja kirjoittelu lisääntyi. Lisäksi olen valinnut aineistoksi muistioon vastanneita tai sen pohjalta virinneitä kirjoituksia maksullisuuskeskustelun eri toimijoilta, jolloin näkemykset eri toimijoiden osalta tulevat esiin. Etla edustaa maksullisuuskeskustelun toimijoiden mallissa tiedontuottajia, mutta Määttänen ja Vihriälä ovat myös aktiivisia keskustelijoita.

Etlan muistioon liittyvien kirjoitusten lisäksi, olen valinnut muutamia jo aikaisemmin julkaistuja kirjoituksia lukukausimaksuihin liittyen, jotka osoittavat sen, että samoja näkökulmia on ollut esillä keskustelussa jo aikaisemminkin. Näitä edustavat mm. koulutuksen historiaa tutkinut Arto Nevalan kirjoitus: *”Siitä puhe, mistä puute? Korkeakoulutuksen tasa-arvo historiallisena ja ajankohtaisena ilmiönä”* (Kasvatus 2016/3) ja taloustieteilijä ja Turun yliopiston professorin Matti Virénin kirjoitus *”Kuka maksaa ilmaisen yliopisto-opetuksen?”* (Yhteiskuntapolitiikka 2011/3). Lisäksi vastauksena lukukausimaksuista heränneeseen keskusteluun oli mielestäni perusteltua huomioida myös Vesa Vihriälän kolumni *Lukukausimaksut – vielä kerran* (12.4.2017).

Maksullisuuskeskustelun toimijoiden mallissa akateemista yhteisöä edustaa tässä opiskelijajärjestöjen osalta Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) kirjoituksillaan *”Etlan esittämät lukukausimaksut eivät pelastaisi suomalaista koulutusta”*, *”Lukukausimaksut osa 2: Saavutettavuutta esteitä lisäämällä?”* ja *”Lukukausimaksut osa 3: Markkinalogiikalla laatua?”*. Akateemista yhteisöä edustaa Professoriliiton professoriblogissa Turun yliopiston

professori Jani Erola tekstillään ”*Miksi en kannata lukukausimaksuja yliopistoihin*” (5.6.2017). Toimijoista valtiota keskustelussa edustavat opetusministerin ja poliitikkojen kommentit aiheeseen, joita on kerätty eri sanomalehtikirjoituksiin, kuten Uusi Suomi (31.3.2017) *Ministeri tyrmää: ”Esitys lukukausimaksuista on hallitusohjelman vastainen”* ja Lapin kansa (31.3.2017) ”*Ministeri Grahn-Laasonen pitää Etlan esitystä lukukausimaksuista hallitusohjelman vastaisena*”. Lisäksi joitakin Etlan raporttiin kommentoineita pääkirjoituksia on huomioitu, kuten Ilkka 2.4.2017, Kaleva 3.4.2017.

5.2 Miksi keskustelua tarvitaan?

Kirjallisuuskatsauksen rahoituksellisiin haasteisiin liittyvässä teemassa käsiteltiin lähtökohtaisesti sitä, kuinka laajat yhteiskunnalliset, taloudelliset, globaalit ja kansainväliset muutokset ovat vaikuttaneet korkeakoulutuksen kustannuksiin. Oleellista ei ole vain toistaa julkisen rahoituksen vähenevää osuutta, vaan osoittaa kansainvälisen tutkimustiedon perusteella syitä siihen, miksi lukukausimaksut ovat ylipäänsä rahoituskeskustelun keskiössä tällä hetkellä (ks. Bevc & Ursic (2008), Sanyal & Johnstone (2011), Marcucci & Johnstone (2007)). Kun tarkastelemme kotimaista yhteiskuntapoliittista keskustelua, ovat lähtökohdat melko erilaiset kansainväliseen tutkimuskirjallisuuteen nähden, sillä kotimainen keskustelu jää usein hyvin pinnalliseksi (ks. myös esim. Kivistö & Hölttä 2009). Hyödyllisempää olisi aloittaa keskustelu esimerkiksi siitä, miksi yliopistojen julkinen rahoitus vähenee, miksi yliopistot tarvitsevat enemmän rahoitusta, mihin rahat kuluvat, miksi kuluja pitää jakaa sekä ylipäänsä tuoda näkyviin myös kansainvälinen näkökulma siitä, kuinka korkeakoulujärjestelmät ympäri maailman ovat samojen kysymysten äärellä. Miksi lukukausimaksuista keskustellaan?

Huomioimalla esimerkiksi Sanyalin ja Johnstonen (2011) esittämät kansainväliset yhteiskunnalliset muutokset sekä globaalien trendien vaikutukset, voidaan korkeakoulutuksen rahoituksen kansainvälistä nykytilaa ymmärtää paremmin ja samalla tilanteen suhteuttaminen kotimaahan helpottuu. Tieto- ja viestintäteknologian kehitys, globalisaatio, tietoyhteiskuntien ja tietoon perustuvien talouksien synty, liberaali markkinatalous sekä kasvava huoli kestävästä ja ekologisesta kehityksestä ovat kaikki korkeakoulutuksen kuluihin globaalisti vaikuttavia tekijöitä. Ne haastavat instituutioiden taloudellisia systeemejä, nostavat korkeakoulutuksen yhä tärkeämmäksi yhteiskunnan osa-alueeksi ja vaativat uusia käytäntöjä, asenteita ja uutta tietoa, jota korkeakoulutus voi tuottaa. (Sanyal ja Johnstone 2011, 158.)

Mikäli esimerkiksi näitä näkemyksiä käsiteltäisiin edes pintapuolisesti siinä keskustelussa, joka joko puoltaa tai vastustaa lukukausimaksullisuutta, olisi lähtökohdat keskustelulle jo erilaiset.

Kansainvälisen tai kansallisen tilannekartoituksen jälkeen seuraava kysymys liittyy lukukausimaksujen oikeutukseen tai tarpeellisuuteen, eli myös siihen, mitä yliopistokoulutukselta halutaan ja miten siihen päämäärään päästään. Keskusteluun liittyy siten olennaisena se, mistä maksetaan, eli miksi yliopistokoulutus on merkityksellistä ja tähän liittyen käsitykset voivat erota hyvinkin paljon. (Pulkinen 2014, 17.)

Etlan paljon huomiota herättäneessä muistiossa Määttäsen ja Vihriälän mukaan lukukausimaksujen oikeutus ja yliopistokoulutuksen päämäärä liittyvät pidemmän ajan talouskasvun mahdollistamiseen tutkimuksen ja koulutuksen tulojen lisäämisen kautta. Etlan muistiossa nousee lähtökohdaksi se, kuinka Suomessa julkisen talouden tasapainon heikkeneminen on johtanut verojen korotuksiin ja menojen leikkauksiin. Määttäsen ja Vihriälä pitävät investointeja tutkimukseen ja koulutukseen olennaisena tärkeinä pidemmän ajan talouskasvun kannalta ja tätä rahoitusta olisi kyettävä lisäämään julkisen talouden tasapainotustarpeesta huolimatta. Muistiossa pyritään perustelemaan sitä, että korkeakoulujen osalta ratkaisua ongelmaan olisi syytä hakea kertaluonteisesta yliopistojen voimavarojen lisäyksestä (”pääomittamisesta”) sekä korkeakouluopetuksen lukukausimaksuista. Koska yliopistojen kertaluonteinen lisärahoitus ei voi olla pysyvä ratkaisu tutkimuksen ja korkeamman opetuksen rahoitusongelmiin, tarvitaan vuodesta toiseen jatkuva suurempi tulovirta, mikä Määttäsen ja Vihriälän mukaan olisi ratkaistavissa lukukausimaksuilla. (Määttäsen ja Vihriälä 2017, 2.)

Etlan muistioon vastanneissa kirjoituksissa ensimmäisenä silmiin pistävää on se, että muistiossa esitettyihin melko laajoihin perusteluihin tai tulevaisuuden näkymiin, eli Suomen julkisen talouden hankalaan tilanteeseen ja koulutuksen ja tutkimuksen rahoitusongelmaan ja sen ratkaisuun, ei oteta oikeastaan kantaa lainkaan. Muistioon vastanneissa kirjoituksissa ja kommentteissa nämä ongelmat lakkaavat ja esille nousevat erilaiset näkökulmat ja päämäärät yliopistokoulutuksen merkityksestä.

Tämä näkyy jo lehtikirjoitusten otsikotasonalla: *Tasa-arvoisuus on Suomen korkeakoulutuksen valtti* (Ilkka 2.4.2017), *Etlan koepallo upotettava* (Kaleva 3.4.2017) tai *Lukukausimaksut*

uhkaavat koulutuspolitiikkaa (Länsi-Suomi 5.4.2017). Erityisesti valtion rooli korkeakoulupoliittisen keskustelun toimijana näyttäytyy keskustelussa melko kapeana ja ministerien ja poliitikkojen kannanotot esimerkiksi Etlan muistioon olivat melko yksioikoisia. Opetusministeri Sanni Grahn-Laasonen kommentoi: *"Etlan esitys lukukausimaksuista hallitusohjelman vastainen. Kokoomus ei kannata."* (ks. esim. Uusi Suomi 31.3.2017). Etlan muistioon reagoitiin myös muista puolueista. SDP:n varapuheenjohtaja Sanna Marin ei hyväksy lukukausimaksuja. Hän kritisoi sitä, että lukukausimaksuilla paikattaisiin hallituksen tekemiä koulutusleikkauksia: *"Maksuton korkeakoulutus on ollut keskeinen osa Suomen kilpailukyyn ja tasa-arvon perustaa"*. Vihreiden puheenjohtajan Ville Niinistön mukaan lukukausimaksut murentaisivat koulutuksen tasa-arvon, sillä lukukausimaksut *"ei sovi hyvinvointivaltion ja korkean osaamistason maan tulevaisuudelle"* (ks. esim. Lapin kansa 31.3.2017.)

5.3 Keskustelu maksullisuuden tasa-arvosta

Tasa-arvovaikutusten lähtökohtana on poliittinen näkemys siitä, että korkeakoulutusta tulee tarjota mahdollisimman suurelle osalle väestöä ja kaikilla tulee olla samantaiset mahdollisuudet osallistua korkeakoulutukseen. Koska koulutuksen kustannusten jakautuminen julkisen ja yksityisen välillä on lisääntynyt, on oleellisin kysymys siinä, miten lukukausimaksujen käyttöönotto vaikuttaa sosiaaliseen liikkuvuuteen ja mahdollisuuksien tasa-arvoon.

Kuten kirjallisuuskatsauksen tutkimuksissa ja myös maksullisuuteen liittyvässä keskustelussa käy ilmi, ovat tasa-arvoon ja oikeudenmukaisuuteen liittyvät kysymykset niitä, joita ei voida sivuuttaa, vaikka tutkimuksen tai lehtikirjoituksen päänäkökulma keskittyisi muuhun aiheeseen. Tämä on myös aihealue, joka yleensä nostaa päänsä ensimmäisenä ylös myös kotimaisessa maksukeskustelussa. Tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden tematiikalla saadaan aikaan myös räikeimmät vastakkainasettelut. Lukukausimaksujen vastustajien leirissä puolletaan maksuttomuutta, koska jos lukukausimaksut otetaan käyttöön, vähentävät ne koulutuksellista tasa-arvoa ja kaikilla ei ole enää samanlaista mahdollisuutta osallistua korkeakoulutukseen. Lukukausimaksuja puoltavien leirissä puolestaan esitetään, että jos lukukausimaksut otetaan käyttöön, lisäävät ne koulutuksellista tasa-arvoa ja pääsy korkeakoulutukseen ei vaikeudu. Kuinka tällainen keskustelu voi olla mahdollista?

Koska Suomessa maksutonta korkeakoulujärjestelmää on pidetty itsestäänselvyytenä ja yhteiskunnan tasa-arvoistamisen keinona, on keskustelua koulutuksen maksullisuudesta pidetty tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden vastaisena mm. seuraavin argumentein:

Maksuttomuus on todennäköisesti yksi suomalaisen koulutuksen parhaista valteista, asia, mikä tunnetaan kaikkialla ja jota kiitellään ja hämmästellään. Suomessa opinnot ovat tasa-arvoisia kaikille, ei vain niille, joilla on varaa opiskella. (Ilkka 2.4.2017)

@keskusta ei kannata lukukausimaksuja suomalaisille opiskelijoille, vaikka niitä esittäisi kuka. Koulutuksen tasa-arvo on nostanut tämän maan. (Katri Kulumni, Uusi Suomi 31.3.2017).

Maksuton koulutusjärjestelmä on keskeinen osa suomalaista sivistys-ihannetta, jota ei ole tarvetta eikä pidä kyseenalaistaa. Maksuton koulutus on pohjoisen menestystarinan edellytys nyt ja tulevaisuudessa. Koulutuksen ja opiskelun maksuttomuus alakoulusta korkeakouluun perustuu siihen, että pienen kansakunnan on saatava kaikki älylliset resurssit käyttöön. Miksipä niitä veroja muuten maksetaan? (Kaleva 3.4.2017)

Tutkimustuloksiin viitaten voidaan kuitenkin todeta, että koulutuksen maksuttomuus ja tasa-arvo eivät kulje käsi kädessä, sillä maksuttomuus ei näytä olevan peruste koulutukseen osallistumiselle. Vaikka maksuton korkeakoulutus takaa periaatteessa tasa-arvoisen sisäänpääsyn sekä alemmille että ylemmille luokille, ei tasapaino sosiaalisen representaation osalta kuitenkaan toteudu. Vaikka välttämättä ihan kiistattomia tutkimustuloksia koulutuksen maksullisuuden vaikutuksista ei olisikaan, on varsin monissa tutkimuksissa ja kirjallisuuskatsauksissa päädytty siihen, etteivät maksut mitenkään yksiselitteisesti heikennä koulutuksellisen tasa-arvon toteutumista (ks. esim. Biffl & Issac 2002, Denny 2014, Psacharopoulos 2008, Johnstone & Marucci 2007, Asplund 2008.)

Myös Vihriälä ja Määttänen nostavat tämän tasa-arvoseikan esiin:

Väitämme kuitenkin, että korkeakoulutuksen täydellisen maksuttomuuden merkitystä koulutuksellisen tasa-arvon edistäjänä usein liioitellaan ja toisaalta maksullisuuden hyötyjä aliarvioidaan. (Etlan muistio 31.3.2017).

5.3.1 Tasa-arvo ja opiskelijarahoitusjärjestelmät

Keskeistä tutkimuslöydöksen kannalta on se, että lukukausimaksut nähdään pääosin tehokkaana, mutta myös tasa-arvoistavana korkeakoulutuksen rahoitusmuotona.

Kirjallisuuskatsauksen tuloksien osalta lukukausimaksujen käyttöönottoon suositellaan ehdottomasti tehokasta opiskelijarahoitusjärjestelmää, joka korvaa ja tasoittaa

lukukausimaksujen osallistumista estävät vaikutukset erityisesti alemman sosioekonomisen luokan opiskelijoille. Lisäksi tuloksissa painottuu korkeakoulutuksen julkisen rahoituksen tärkeys, koska se luo rahoitukselle tasapainoa ja kestävyyttä (mm. Marcucci ja Johnstone (2007), Sanyal & Johnstone (2011) ja Bevc ja Ursic (2008), Carpentier (2012).) Lisäksi tulosidonnaisia jälkikäteen maksettavia lainajärjestelmiä suositellaan ensisijaiseksi malliksi (ks. esim. Murphy (2018), Marginson (2018), Biffl & Isaac (2002), Vandenberghe & Debande (2007)).

Etlan muistion pääargumentit kohtaavat hyvin paljon sen kanssa, mitä lukukausimaksuihin liittyvät tutkimuslöydökset korkeakoulutuksen rahoituksellisiin haasteisiin käsittelevän teeman osalta painottavat. Etlan muistiossa Määttänen ja Vihriälä toteavat, että lukukausimaksuihin liittyviä tasa-arvo-ongelmia voidaan oleellisesti lievittää hyvin suunnitellun opintotukijärjestelmän avulla ja lisäksi yksityisen rahoituksen lisäys ei juurikaan muuttaisi Suomen asemaa maana, jossa julkinen sektori vastaa poikkeuksellisen suuresta osasta koulutuksen kokonaisrahoituksesta myös jatkossa. Määttäsen ja Vihriälän mukaan kansainvälisessä vertailussa hyvinkin kohtuullinen lukukausimaksu voisi tuottaa merkittävän lisäyksen korkeakoulujen voimavaroihin. 2 000 euron vuotuinen maksu kaikilta ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen opiskelijoilta merkitsisi noin 600 miljoonaa euroa. Myös Määttänen ja Vihriälä esittävät muistiossaan, että opintolainan takaisin maksaminen voitaisiin sitoa opintojen jälkeisiin tuloihin Englannin, Australian ja Uuden-Seelannin tapaan. Tällöin ne opiskelijat, jotka eivät näytä hyötynneen korkeakoulutuksesta taloudellisesti, eivät lopulta maksaisi lukukausimaksujaan itse. (Määttänen ja Vihriälä 2017, 7-8.)

Professoriblogissa kirjoittaneen Erolan mukaan lukukausimaksujen käyttöönotto voi vaikuttaa osallistumisen kokonaisvolyymiin ja vaarantaa inhimillisen pääoman kasvun:

”Juuri Britannian esimerkki osoittaa, että vaikka työväenluokkaisesta taustasta tulevien osuus koulutuksen aloittaneista kasvoi lukukausimaksu-laina-stipendi-järjestelyllä, koulutukseen osallistumisen kokonaisvolyymi kuitenkin pieneni huomattavasti (Geven 2015). Toisin sanoen yhteiskunta menetti inhimillistä pääomaansa. Vastaava ilmiö on havaittu myös muualla.” (Erola, 2017)

SYLin mukaan Englannin tulosidonnaisen lainan mallia ei pidä myöskään ottaa esimerkiksi:

Etlan ja kumppanien argumentit perustuvat tässäkin yksittäiseen tieteelliseen näyttöön ilman pidempää pohdintaa ja kontekstiin asettamista. Vaikka maksujärjestelmä ei vähennä

sosiaalista liikkuvuutta yhdessä yhteiskunnassa, ei se vielä tarkoita, että vaikutus olisi samanlainen Suomessa. Ja vaikka esteet sosiaaliselle liikkuvuudelle eivät olisi tilastollisesti merkittäviä, ei se tarkoita, etteikö esteitä opiskelijan näkökulmasta olisi.
(SYL lukukausimaksut 2)

Erola on myös sitä mieltä, että olemassa oleva empiirinen näyttö lukukausimaksu-, stipendi- ja lainayhdistelmän toimivuudesta ei ole ristiriidaton ja osoittaa lähinnä sen, että sosiaalisesti oikeudenmukaisen järjestelmän rakentaminen on vaikea optimointitehtävä. Erola toteaa, että Etlan muistiossa mainittujen tutkimusten lisäksi on myös tutkimuksia, joissa todetaan lukukausimaksuilla olevan negatiivinen vaikutus sosiaaliseen liikkuvuuteen. Näin ollen maksujärjestelmän toteutustavasta ja yhteiskunnallisesta kontekstista riippuen vaikutukset sosiaaliseen liikkuvuuteen voivat vaihdella huomattavasti, myös saman yhteiskunnan sisällä eri syntymäkohorttien välillä. (Erola, 2017.)

SYL ei myöskään ole samoilla kannoilla Etlan tai tutkimustiedon kanssa tulosidonnaisesta lainajärjestelmästä, vaan nostaa esiin tasa-arvon ja sosiaalisen ulottuvuuden vaikutukset:

Näiden taloustieteilijöiden mukaan siis lainanmaksulle asetettavan tuloajan ansiosta sen pitäisi näyttää opiskelijalle riskittömältä sijoitukselta. Myös nykyistä opintolainaa voisi kuitenkin kuvailla jopa erittäin matalariskiseksi ja takaisinmaksuehdoiltaan armeliaaksi, mutta siitä huolimatta edelleen yli puolet opiskelijoista ei koskaan nosta sitä. Tutkimusten mukaan lainanottoa välttävät kaikkein eniten matalammasta sosioekonomisesta taustasta tulevat opiskelijat.
(SYL2.)

SYLin kirjoituksessa todetaan, että opintovelka ei edelleenkään ole kovinkaan houkutteleva vaihtoehto varsinkaan alemman sosioekonomisen taustan opiskelijoille, jotka myös suoriutuvat opinnoistaan hitaammin ja kohtaavat muita ongelmia opintojensa aikana. SYLin mukaan lukukausimaksut madaltaisivat kynnystä keskeyttää opinnot juuri tämän ryhmän opiskelijoilla.

Kuten Erolakin toteaa, on sosiaalisesti oikeudenmukaisen rahoitusjärjestelmän rakentaminen vaikea optimointitehtävä ja siihenhän juuri tulosidonnaisessa lainamallissa pyritään, vaikkakin Erolan tai SYLin mukaan empiirinen näyttö ei ole riittävää. Lisäksi tulee huomioda, että nykyinen opintolainajärjestelmä on hyvin erilainen verrattuna tutkijoiden ehdottamaan tulosidonnaiseen lainajärjestelmään.

Vaikka SYL ja Erola eivät ole yhtä mieltä Etlan kanssa esimerkiksi Englannin mallin tulosten osalta, voidaan kuitenkin tämän kirjallisuuskatsauksen tutkimustulosten perusteella osoittaa tulosidonnaisen lainajärjestelmän tutkittuja hyötyjä. Murphyn (2018) ja Marginsonin (2018) tutkimusten mukaan Englannissa tulosidonnaisen lainajärjestelmän myötä alempien sosioekonomisten luokkien osallistumiseen maksut eivät ole tutkimusten valossa merkittävästi vaikuttaneet ja Murphyn analyysin mukaan osallistuminen pysynyt ennallaan tai jopa kasvanut (Murphy 2018, 13; Marginson 2018, 34.) Biffel ja Issac (2002) tutkimuksessa tulosidonnaisen australialaisen HECS-mallin positiiviset vaikutukset maksuttomaan koulutukseen verrattuna myös korostuvat ja tasa-arvoa lisäisikin se, että koulutuksesta hyötyjät osallistuvat kustannuksiin. Biffel ja Issac (2002) esittävätkin, että näin ollen vapautuvia varoja voitaisiin hyödyntää uusille opiskelupaikoille tai vähävaraisempien opiskelijoiden tukemiseen. Vandenberghen ja Debanden (2007) mukaan tulosidonnaisella lainajärjestelmällä olisi mahdollisuus nostaa eurooppalaisen korkeakoulujärjestelmän rahoitus paremmalle tasolle, samalla kun haasteet madaltuisivat maksukykyyn ja riskienhallintaan liittyen, mikä kannustaisi korkeakoulutukseen osallistumista alemmista sosioekonomisista luokista. (Vandenberghen & Debande 2007, 433-436.) Saman tyyppisiin tuloksiin päätyvät myös Stokes & Wright (2010) sekä Reiff (2014) ja Long (2018).

5.3.3 Tasa-arvo ja koulutukseen valikoituminen

Tutkimusten mukaan sosioekonominen tausta ja yhteiskuntaluokka ovat edelleen merkittävimpiä yliopistokoulutukseen valikoitumista selittäviä tekijöitä (Asplund 2008, 262). Yleensä syiksi esitetään taloudellisten resurssien puutetta, mutta taustalla vaikuttavat myös monet muut asiat. Korkeakoulutusta ei nähdä niin hyödyllisenä investointina, korkeakoulutuksen vaikutuksia aliarvioidaan tai lapsien koulumenestys on alhaisemmalla tasolla jo peruskoulun tai toisen asteen koulutuksessa. Lisäksi usein riskinottoa on matalammalla tasolla ja hintatietoisuus korkeampi, jolloin esimerkiksi lainahalukkuus ei ole niin suuri ja korkeakouluopintojen kesto ei tunnu kannustavalta opiskelun aikana aiheutuvien tulonmenetyksien vuoksi. (Asplund 2008, 262-263, ks. myös Santiago 2008.) Esimerkiksi suomalaisten opiskelijoiden osalta EUROSTUDENT-tutkimukseen perustuva OKM:n raportti (2018) toteaa, että yhteiskuntaluokalla on kiistatta yhteys yliopisto-opintoihin valikoitumiseen ja merkittävään asemaan vaikuttaisi nousevan erityisesti koulutukseen ja koulutusvalintoihin liittyvä vanhempien strateginen tieto. (OKM 2018b, 29, ks. myös Rinne, 2014.)

Myös Nevala toteaa, että opiskelijoiden taustan näkökulmasta yliopistolaitos on eriytynyt. (Nevala 2016, 378). Nevala katsoo asiaa kokonaisuutena kuitenkin niin, että vaikka Suomessa ei ole päästy täydelliseen tasa-arvoon, eivät maksuttomuuteen nojaavan politiikan tulokset ole huonoja. Nevalan mukaan kansainväliset vertailut paljastavat, että opiskelija-kunta valikoituu Suomessa, ja laajemmin Pohjoismaissa, tasaisemmin eri sosioekonomisista ryhmistä kuin useimmissa muissa länsimaissa (Nevala 2016, 380.). Nevala jatkaa:

Lukujen perusteella korkeakoulutuksellinen tasa-arvo on Suomessa hyvissä kantimissa. Tästä näkökulmasta tasa-arvoa heikentävät toimet, kuten yliopisto-opintojen tekeminen maksullisiksi tai opintotukijärjestelmän tiukennukset, ovat vaikeasti perusteltavissa.

Lukukausimaksujen tasa-arvovaikutuksia ja valikoitumista korkeakoulutukseen kritisoitiin myös Ilkan pääkirjoituksessa (2.4.2017):

Maksuttomuus on todennäköisesti yksi suomalaisen koulutuksen parhaista valteista, asia, mikä tunnetaan kaikkialla ja jota kiitellään ja hämmästellään. Suomessa opinnot ovat tasavaroisia kaikille, ei vain niille, joilla on varaa opiskella.

Myös SYL on huomionnut mahdollisuuksien tasa-arvon kohentamisen, mutta pitää lukukausimaksuttomuutta edelleen tärkeänä keinona siihen:

”Suomen kannattaa pohtia, miten yhä useampi pääsisi hyötymään korkeakoulutuksesta ja miten sen periytyvyyttä voidaan torjua. Lukukausimaksut eivät ole hyvä keino siihen”. (SYL1)

Vaikka Nevalan ja tai muiden kirjoitusten mukaan maksuttomuus toimii Suomessa tasavaroistavana tekijänä, tulee tutkimustuloksiin viitaten kuitenkin todeta, että maksuttomuus ei takaa opiskelijakunnan valikoitumista tasavaroisesti. Tätä on tarkasteltu sekä kotimaisen että kansainvälisen tutkimuksen osalta (ks. esim. Biffl & Issac 2002, Asplund 2008, sekä Rinne 2014, Rytönen 2015). Koska koulutukseen valikoitumisen taustalla on paljon siis muita syitä, kuin se, onko koulutus maksutonta, ei mahdollisuuksien tasa-arvon argumentin kiinnittäminen suoraan maksullisuuteen ole perusteltua. Toki tasa-arvokysymys on koulutukseen valikoitumisen ja lukukausimaksujen asettamisen kannalta oleellinen, mutta sosiaalisen representaation osalta järjestelmän pitäisi painottaa sitä, miten osallistumista alemmista sosioekonomisista luokista voidaan tukea.

Ehkä valikoitumiseen liittyvää tasa-arvokysymystä voisi ennemmin lähestyä siitä näkökulmasta, kuinka hankalaa tasapainon löytäminen tasavaroisemman osallistumisen ja

rahoitusratkaisuiden kannalta on joka tapauksessa. Tämä johtuu puolestaan muun muassa asiaan vaikuttavista niin suorista ja epäsuorista tekijöistä, joiden mittaaminen ei ole yksinkertaista (ks. esim. Bevc & Ursic 2008, 239). Keskustelun ja tasa-arvoaspektien kapea-alaisuudesta tai toistuvista puolesta ja vastaan perusteluista johtuen, on aiheellista katsoa tutkimustuloksia sen osalta, minkälaisia ratkaisuja sosiaalisen valikoitumisen eteen on pyritty löytämään. Näin ollen hedelmällisempää olisi löytää keinoja eri sosioekonomisten luokkien tukemiseen korkeakoulutuksen osallistumisessa, oli järjestelmässä sitten lukukausimaksuja tai ei.

SYL kiinnittää myös huomion tähän:

”Mikäli siis ollaan aidosti huolissaan koulutuksen periytyvyydestä, tulisi esteiden lisäämisen sijaan pyrkiä lisäämään koulutuksen saavutettavuutta”. (SYL 1)

Salmen ja Bassetin artikkelissa tehokkaimmat vähempiosaisien opiskelijoiden mahdollisuuksia ja tasa-arvoa edistävät politiikat liittyvät rahoituksellisiin keinoihin, jotka yhdistävät rahoituksellisen avun toimenpiteisiin, joilla voitetaan myös muita kuin taloudellisia esteitä (Salmi & Bassett 2014, 372). Tämän vuoksi pelkkä lukukausimaksut tai ei -taistelu on tasa-arvonäkökulmasta hieman turhauttava, koska vähempiosaiset opiskelijat ovat joka tapauksessa aliedustettuina korkeakouluissa. Siksi Salmen ja Bassetin näkemykset puuttua muihin kuin taloudellisiin esteisiin, ovat oleellisessa roolissa. Suositeltavana keinona taloudellisten tukijärjestelmien, apurahojen ja lainojen lisäksi Salmi ja Bassett ehdottavat erilaisia tuki- ja siltaohjelmia korkeakoulutukseen siirtymisen nivelvaiheessa. Tutkijat painottavat erityisesti toisen asteen koulutuksen ja korkeakoulutuksen yhteistyön lisäämistä, mikä voisi tapahtua erilaisilla ohjelmilla ja toimintatavoilla, jotka lähentävät opiskelijaa, perheitä ja korkeakoulua jo aikaisessa vaiheessa ja tuovat yhteistyön keinoja siihen, millä voidaan madaltaa henkilökohtaisia esteitä ja kynnystä korkeakouluun osallistumiselle. (Salmi & Bassett 2014, 373.)

Tuloksien osalta merkittävä on myös Dennyn (2014) artikkeli, jossa hän esittelee Irlannin tapausta, jossa lukukausimaksut poistettiin vuonna 1996 tarkoituksena lisätä alempien sosioekonomisten luokkien osallistumista korkeakoulutukseen. Irlannin tapauksessa kävi odotettua päinvastoin, eli osallistujat alemmista sosioekonomisista luokista eivät maksuttomuudesta huolimatta kasvaneet. Dennyn tuloksissa päädytäänkin siihen, että poliittiset päätökset tulisi kohdentaa suuremmin aiottuihin edunsaajiin. Samoilla linjoilla on

Jacob ja Kogbelin (2018) ehdotukset, joissa he kannustavat innovatiivisiin ja joustaviin koulutusmalleihin, jotka yhdistävät teollisuuden ja markkinoiden tarpeet ja huomioivat opetusohjelmien suunnittelussa niin yritykset kuin valtion näkökulman. Esimerkiksi alempihintaiset koulutusmallit, jotka linkittyvät teollisuuden ja markkinoiden kanssa suoraan tuovat uusia mahdollisuuksia ja kannustavat korkeakoulutukseen osallistumista alemmista luokista. (Jacob & Kogbel 2018, 15.) Lukukausimaksuttomuus ei myöskään ole este näiden vaihtoehtoisten ratkaisujen käyttöönotolle ja siten sosiaalisen liikkuvuuden parantamiselle.

Kotimaisessa maksullisuuskeskustelussa huomiota on jonkin verran kiinnitetty alemmien koulutusvaiheiden merkitykseen, mutta näkökulma voisi painottua enemmän. Etlan muistiossa todetaan, että mahdollisuuksien tasa-arvoa pitäisi pyrkiä edistämään jo ennen korkea-asteen koulutukseen hakeutumista:

”Yksi konkreettinen keino olisi pidentää oppivelvollisuutta. Suomessa myös pääsykokeisiin perustuva opiskelijavalinta saattaa heikentää mahdollisuuksien tasa-arvoa.”

5.3.2 Tasa-arvo ja koulutusinvestointi

Nevalan mukaan yliopistokoulutuksen tasa-arvon edistäminen oli pitkään selvä lähtökohta, kunnes yliopistokoulutuksen hankkimisesta alettiin puhua yksilön investointina, mikä aiheutti vilkkaan keskustelun aikaisemmin lähes tabuna pidetystä yliopisto-opintojen maksullisuudesta (Nevala 2016, 379). Tutkimustulokset koulutuksen yksityisistä ja julkisista vaikutuksista ovat tuoneet esiin sen, että maksuton korkeakoulutus ei ehkä näyttäydykään enää niin tasa-arvoisena.

Myös kirjallisuuskatsauksen tuloksista tulee yleisesti esiin se, että yksityisestä näkökulmasta katsottuna yksilö tekee hyödyttävän sijoituksen suorittamalla korkeakoulututkinnon, koska sille voidaan laskea jopa +10%:n yksityinen tuottoaste. (Psacharopoulos 2008, 247, ks. myös OECD 2018.) Myös Määttä ja Vihriälä tuovat esiin aikaisempaa tutkimustietoa siitä, kuinka korkeakoulutetut ansaitsevat elinkaarensa aikana verojen ja tulonsiirtojen jälkeenkin keskimäärin noin puoli miljoonaa euroa enemmän kuin ammattikoulun käyneet. Ero syntyy sekä korkeammasta ansiotasosta että suuremmasta todennäköisyydestä työllistyä. (Määttä ja Vihriälä 2017, 7.) Etlan raportissa Määttä ja Vihriälä painottavat, että korkeakoulutuksen taloudellinen hyöty opiskelijalle itselleen on yleensä niin suuri, että korkeakoulutus olisi houkuttelevaa, vaikka osa kustannuksista perittäisiin opiskelijoilta

itseltään. Lisäksi voidaan todeta, että maksuton korkeakoulutus nähdään yleisesti tulonsiirtoa köyhemmiltä rikkaille, koska osallistujat ovat pääosin ylempiluokkaisia.

SYL kommentoi, että yksilöt maksavat koulutuksesta joka tapauksessa progressiivisen verotuksen kautta ja vaikka korkeakoulutus on varmasti hyvä sijoitus yksilölle, on se myös yhteiskunnalle.

...koska korkeakoulutus tuottaa yksilölle keskimäärin ison taloudellisen hyödyn, on oikein, että yksilöt myös maksavat takaisin yhteiskunnalle. Kyllä yksilöt maksavatkin, nimittäin progressiivisen verotuksen kautta. Korkeakoulutus on varmasti hyvä sijoitus yksilölle, mutta niin se on myös yhteiskunnalle. Korkeakoulutus tuottaa osaavaa työvoimaa ja taloudellista kasvua, terveempiä kansalaisia ja turvallisempaa yhteiskuntaa. (SYL1)

SYLin esittämä näkemys on totta, mutta ei poista sitä faktaa, että yksityinen tuottoaste nousee yleensä julkista tuottoastetta korkeammaksi (esim. OECD 2018, 104). Useiden tutkimusten mukaan korkeakoulututkinnon suorittaneet yksilöt tulevat tilastojen mukaan saavuttamaan voittoja, jotka ylittävät heidän opintojen aikana aiheutuvat kustannukset.

Virén esittää samaa asiaa kirjoituksessaan hieman eri sävyyn ja kysyy:

”Miten oikeudenmukaista ja tasa-arvoistavaa on antaa vajaalle 30 prosentille väestöstä lahjaksi tällainen investointioptio ja jättää muut täysin osattomiksi koulutuksen hyödyistä? Eikä kyse ole pelkästään siitä, että muut jäävät osattomiksi yliopisto-opetukseen tehdyistä investoinneista. Yliopistojen ulkopuolelle jääneet saavat vielä maksaa hyväosaisempien ilmaisen koulutuksen ja opintotuen erilaiset muodot. Eli systeemi tuntuisi olevan äärimmäisen regressiivinen.”
(Virén 2011, 332.)

5.4 Keskustelu maksullisuuden tehokkuusvaikutuksista

Lukukausimaksujen tehokkuusvaikutusten lähtökohta liittyy pääosin markkinasuuntautuneisiin näkemyksiin siitä, kuinka yliopistot ovat muuttuneet tai muuttumassa voittoa tavoitteleviksi instituutioiksi ja jossa yksityisen ja julkisen rahoituksen suhde, opiskelija maksavana asiakkaana sekä tehokkuuden mittarit ovat oleellisessa roolissa.

Kirjallisuuskatsauksen tutkimuksissa, joissa markkinoiden vaikutukset korkeakoulutukseen nähdään lähtökohtaisesti positiivisena, keskittyvät tulokset opiskelijaan markkinoiden määrittäjänä sekä kysynnän ja tarjonnan kannustimiin opiskelijan ja yliopiston näkökulmasta.

Maksava opiskelija on tehokkaampi ja vastuullisempi, jolloin yliopiston tulisi tuottaa laatua vastatakseen opiskelijan odotuksiin maksua vastaan. Yliopistojen tulisi olla asiakassuuntautuneempia ja vastata myös työmarkkinoiden odotuksiin. Vapaiden markkinoiden ansiosta ja valtion sääntelyn ollessa minimissä saavutettaisiin parempia vaikutuksia sekä tehokkuuden ja tasa-arvon nostamiseksi. (Psacharopoulos 2008, Economides et al. 2017.)

Tehokkuusvaikutuksia peräävät myös Etlan Määttänen ja Vihriälä. Määttänen ja Vihriälä katsovatkin, että Suomen keskimääräisesti pitkät opiskeluajat, antelias opintotukijärjestelmä ja maksuton korkeakoulutus vaikuttavat toisiinsa negatiivisesti, jolloin lukukausimaksut parantaisivat opiskelijoiden kannustimia valmistua kohtuullisen nopeasti. Lisäksi mahdollisuus periä lukukausimaksuja parantaisi korkeakoulujen kannustimia nostaa opetuksen laatua, sillä laadukkaammasta opetuksesta voi todennäköisesti periä korkeampia lukukausimaksuja. (Määttänen ja Vihriälä 2017, 8.) Virén on jo aikaisemmin (2011) esittänyt samoja näkemyksiä ja hänen mukaansa esimerkiksi Englannin mallin tapaisessa järjestelmässä opiskelijan valinnan merkitys olisi luonnollisesti suurempi ja valtion hallinnollisten opiskelijapaikkakiintiöiden merkitys pienempi. Virénin mukaan opetuksen laadusta tulisi aidosti kilpailutekijä yliopistoille ja opiskelijoiden valta kasvaisi huomattavasti. Samalla kasvaisi heidän vastuunsa myös uravalinnoista ja opiskelun tuloksellisuudesta.

”Opiskelija joutuisi konkreettisesti ottamaan kantaa siihen, kannattaako maksaa sellaisesta tutkinnosta, jolla vain vaivoin pääsee työmarkkinoille ja saa samaa palkkaa kuin vähemmän koulutetut.” (Virén 2011, 337)

Näihin esitettyihin lukukausimaksujen tehokkuusvaikutuksiin on kuitenkin otettu aktiivisesti kantaa. SYLin kirjoituksessa todetaan, että maksut toki aiheuttaisivat entistä suuremman paineen valmistumiseen, mutta aikapaine ei kuitenkaan nykyisten merkkien mukaan ainakaan kannustaisi osallistumaan enempää opintojensa kehittämiseen, millä puolestaan olisi laatua nostava vaikutus. SYL kommentoi:

”laatu ei ole jotain, jonka voi kytkeä päälle tai pois: nyt kun laitoimme hintaa lisää, niin lisäämme tätä laatua tähän opetukseen kaksi pykälää”. (SYL 1)

Professoriblogissa kirjoittaneen Erolan mukaan lukukausimaksut puolestaan voisivat jopa hidastaa valmistumista:

Valmistumista varsinkaan kohtuulliset lukukausimaksut tuskin nopeuttavat – asia saattaa olla yhtä hyvin päin vastoin. Jo nyt opintoja rahoitetaan töitä tekemällä, mikä voi pitkittää valmistumista, ja lukukausimaksut voivat pahentaa tilannetta entisestään. (Erola, 2017)

Kalevan pääkirjoituksen mukaan opiskelijat on jo laitettu tarpeeksi ahtaalle ja tilanne on jo parantunut:

Opiskelijoille on vuosi toisensa jälkeen lisätty kannusteita tiukentamalla opintotuen ehtoja, rajoittamalla tukikuukausien määrää ja vaikeuttamalla alanvaihtoa. Vastineeksi luvut joustot ja sisäiset siirrot ovat jääneet vähiin.

--

Tilastokeskuksen tuoreet selvitykset puolestaan kertovat, että yliopistokoulutuksen suorittaminen on nopeutunut ja keskeyttäminen vähentynyt.

5.4.1 Tehokkuus, kysyntä ja tarjonta

Kysynnän ja tarjonnan kohtaamisen osalta kirjallisuuskatsauksen tutkimustulokset ovat kahdensuuntaisia. Toisaalta todetaan, että jos rahoitus osoitettaisiin yliopistoille epäsuorasti lukukausimaksujen muodossa, jolloin opiskelijan valinnalla olisi äärimmäisessä tapauksessa jopa merkittävä vaikutus yliopiston selviämisen kannalta, tuottaisi se vahvat kannustimet kysynnän ja tarjonnan osalta sekä opiskelijalle sekä yliopistolle. Opiskelija olisi maksavana asiakkaana tehokkaampi ja tuloksellisempi, jolloin yliopiston tulisi tuottaa laatua vastatakseen opiskelijan odotuksiin maksua vastaan. (Psacharopoulos, 2008.)

Toisaalta kaikki tutkimukset eivät hahmota asiaa niin yksinkertaisena. Callender & Dougherty toivat omassa tutkimuksessaan näkemyksensä siihen, että vaikka tulosisäisyyden lainajärjestelmä mahdollistaa periaatteessa opiskelupaikkaan hakeutumisen vapaasti, ovat todellisuudessa opiskelijoiden opiskelupaikkavalinnat kuitenkin rajoittuneita ja sosiaalisesti kerrostuneita. Näin ollen järjestelmä luo vain idealisaation siitä, että opiskelijan valinnan vapaus kasvaa ja että opiskelija nimenomaan muodostaa kilpailun korkeakoulumarkkinaa, vaikka tosiasiallisesti kyse on vain illuusiosta, joka luodaan yksilölle (Callender & Dougherty 2018, 22). Myös Jonesin tutkimuksessa huoli kohdistuu opiskelijaan, erityisesti siihen kuinka Englannin markkinalähtöisessä mallissa korkeakoulutukseen markkinoihin liittyvä kielen käyttö on kapeaa ja kuluttajakeskeisyyteen perustuvaa, mikä voi johtaa opiskelijoita harhaan. Jonesin mukaan kommunikointi perustuu vain tulevaisuuden taloudellisiin etuihin, jolloin muut korkeakoulutukseen osallistumisen syyt jäävät varjoon. (Jones 2014, 64-65.)

Epäselvyyksiä liittyy tutkimustuloksissa myös siihen, ovatko instituutioiden opetukseen ja oppimiseen liittyvät laatu- ja tehokkuusvaikutukset kasvaneet samassa suhteessa, kuin korkeakoulujen kasvanut rahoitus. Kirjallisuuskatsauksen tutkimuksissa esimerkiksi sekä Marginson (2018) että Murphy (2018) esittävät Englannin mallin osalta huolensa siitä, että opetukseen ja oppimiseen liittyvät tehokkuus- ja laatuvaikutukset ovat yhä epäselviä, koska valtiolla ei ole mittareita valmistuneiden laadun osalta (Marginson 2018, 30-34; Murphy 2018, 14).

Kysyntään ja tarjontaan liittyvään informaation epäsymmetriaan kiinnitetään huomio myös SYLin kirjoituksessa:

Tämä vaatisi kuitenkin sitä, että päätös olisi mahdollista tehdä äärimmäisen informoidusti ja se tehtäisiin pelkästään laadun perusteella. Todellisuudessa päätös jatko-opintopaikasta tehdään melko vähillä tiedoilla edes siitä, mitä alan opinnot käytännössä pitävät sisällään. Myös Iso-Britanniassa kysyntään vaikuttaa sisältöjä enemmän yliopiston maine, joka taas perustuu esimerkiksi sieltä valmistuneiden menestykseen työelämässä. (SYL 3.)

SYLin esittämät tehokkuuden ja laadun väliset huolet ovat tärkeitä ja asia on huomioitu myös kirjallisuuskatsauksen kansainvälisissä tutkimuksissa, mikä tuo esiin sen, että maksujen vaikutuksia laadun osalta tulisi tarkastella syvemmin myös kotimaisessa keskustelussa.

5.4.2 Tehokkuus ja yksityinen rahoitusosuus

Lukukausimaksujen yleistyessä yhä enemmän, on yksi oleellisimmista vaikutuksista yksityisen ja julkisen rahoitusosuuden suhteiden tarkastelu. Kirjallisuuskatsauksen tutkimuksissa aihetta on lähestytty eri näkökulmista, mutta pääosin valikoituneet artikkelit tarkastelevat yksityisen rahoitusosuuden kasvua kriittisesti siitä näkökulmasta, mihin raha päättyy ja mitä sillä tehdään tai tavoitellaan.

Vaikka korkeakoulutuksen markkinoiden vapauttamisella voidaan saada positiivisia vaikutuksia tehokkuuteen ja laatuun, ovat Carnoy (2014) ja Carpentier (2012) kuitenkin huolestuneita osassa maailmaa vallitsevaan nykytilanteeseen. Carnoy kysyykin, hallitsevatko globaalituneessa taloudessa valtioiden valintoja korkeakoulutuksen rahoituksen suhteen ensisijaisesti vain globaalit voimat? Carnoy esittää, että globalisaatiolla on tai voi olla merkittäviä vaikutuksia kansallisiin poliittikkoihin, jotka kanavoituvat myös korkeakoulutuksen rahoitusratkaisuihin, erityisesti korkeakoulutuksen kustannuksien

jakamiseen ja yksityistämiseen. Lisäksi ainakin tiettyjen alueiden tai valtioiden osalta globaalit markkinalähtöiset ja kulttuuriset muutokset vaikuttavat jopa siihen, että korkeakoulujärjestelmien muutokseen ja rahoitukseen liittyviä tehokkuusratkaisuja tehdään globaaleista lähtökohdista, joilla saadaan enemmän taloudellista hyötyä ja etuja valtion kannalta. (Carnoy et al. 2014, 360-362.)

Tärkeä näkökulma on myös Carpentierin (2012) tutkimuksella, jossa tarkastellaan yksityisen rahoitusosuuden kasvattamisen vaikutuksia julkisen rahoituksen määrän muutoksiin.

Tarkastelu osoittaa, että yksityisen rahoituksen osuuden kasvattaminen voi tarkoittaa vain tulojen korvaamista toisilla tuloilla. Massoittuneen koulutusjärjestelmän kestävä rahoitus olisi rakennettava siten, että yksityisen rahoituksen kasvu ei heikennä julkisen rahoituksen osuutta, jotta rahoitus olisi myös kestävä laajoissa yhteiskunnallisissa ja taloudellisissa muutoksissa, esimerkiksi globaalien talouskriisien aikana. (Carpentier 2012, 385.)

Etlan muistiossa yksityisen rahoitusosuuden kasvuun kiinnitetään myös huomiota, mutta lähinnä siitä näkökulmasta, että yksityisen rahoituksen lisäys korkeakouluopetuksessa sallisi julkisen rahoituksen suuremman painottumisen aiempiin koulutusvaiheisiin, samalla kun lukukausimaksut ratkaisisivat tutkimuksen ja korkeamman opetuksen rahoitusongelmat jatkuvan suuremman tulovirran myötä. Lisäksi lukukausimaksut voisivat ohjata korkeakouluja keskittymään niihin aloihin, joissa ne ovat vahvimpia, sillä lukukausimaksujen ansiosta suosittuja opinto-ohjelmia on mahdollista laajentaa. (Määttänen ja Vihriälä 2017, 7.) Etla ei näe huolta siihen, että korkeakoulujen yksityisiltä tahoilta hankkiman suuremman tulovirran myötä sillä olisi juurikaan vaikutuksia nykyisen julkisen rahoituksen tasoon, tai etteikö tulovirta olisi niin suuri, että opetuksen kuljen kattamisen lisäksi rahaa ei jäisi myös muihin kehittämistoimiin.

SYL vastaa puolestaan Etlan näkemykseen kokonaisrahoituksen kasvun positiivisesta lisääntymisestä ja toteaa:

”vikaan mennään jo siinä, että oletetaan maksujen nostavan korkeakoulujen rahoitusta kokonaisuutena, eli että niillä ei olisi käänteistä vaikutusta julkisen rahoituksen määrään. Kansainväliset merkit kun antavat ymmärtää, että vaihtoehtoisen rahahanan löydettyään päättäjät yleensä laskevat julkista rahoitusta samassa suhteessa”.
(SYL 3)

Koska Suomessa yksityisen rahoituksen osuus korkeakoulutuksen kustannuksista on edelleen minimaalista, pitäisi yksityisen rahoitusosuuden kasvun osalta kiinnittää huomio siihen, mitä

sillä voitaisiin mahdollistaa tai vaikuttaa. Kansainväliset tutkimustulokset siitä, mihin yksityisen rahoitusosuuden kasvattaminen voi johtaa, ovat merkittäviä, jotta saman tyyppisiin lopputuloksiin ei päädyttäisi uudelleen. Tärkeää olisi keskustelu siitä, mitä yksityisellä rahoitusosuudella haluttaisiin edistää. Etlan esittämän mukaan se olisi korkeakoulutuksen opetuksen ja tutkimuksen tulevaisuuden turvaaminen. Mikäli yksityisen rahoitusosuuden mahdollisuuksista ei haluta keskustella, ei päästä pidemmälle sen vaikutuksistaan.

5.5 Maksullisuuskeskustelu yhteenvetona

Tämän luvun tarkoituksena on ollut koostaa synteesi kansainvälisistä tutkimustuloksista ja lukukausimaksuihin liittyvästä yhteiskuntapoliittisesta keskustelusta sekä vastata tutkimuskysymykseeni siitä, minkälaisia tasa-arvon ja tehokkuuden näkökulmia kansainvälinen tutkimuskirjallisuus voi tuottaa suomalaisen maksullisuuskeskustelun ymmärtämiseksi.

Kansainväliset tutkimustulokset osoittavat, että kotimainen maksullisuuskeskustelu kaipaisi vielä lisää keskustelijoita tai keskustelun syventämistä. Mikäli pääosin vain yksi tiedontuottajataho on halukas nostamaan asian yksityiskohtaiseen tarkasteluun ja muiden tehtäväksi muodostuu pääosin tyrmätä keskustelun aloitus, ei oikeastaan mitään kunnollista keskustelua ole vielä edes syntynyt. Poliittista tahtotilaa syvällisemmälle keskustelulle ei näytä näiden kommenttien valossa myöskään olevan. Myös Vesa Vihriälä toi vastustuksen esiin kirjoituksessaan ”Lukukausimaksut – vielä kerran” (12.4.2017):

”Valtaosa kommentteista on ollut jyrkän kielteisiä, lähinnä vain ekonomistien taholta on tullut ymmärrystä ajatukselle. Opiskelijajärjestöjen, professoriliiton ja lukuisten pääkirjoitustoimittajien ja yksittäisten kansalaisten ohella myös kaikki puolueet ovat ilmoittaneet vastustavansa ajatusta. On selvää, ettei nykyinen hallitus ryhdy valmistelemaan korkeakoulujen lukukausimaksujen käyttöön ottamista. Koulutuksen ja tutkimuksen rahoituksen lisäämisen tarve ei kuitenkaan ole kadonnut minnekään”.

Maksukeskustelu näyttäytyykin niin, että taloustieteen näkemyksien rinnalle ei tuoda keskustelussa muita näkemyksiä, vaan esitetään pääosin vain vasta-argumentteja siihen, miksi lukukausimaksut eivät ole hyvä vaihtoehto, huolimatta siitä, mitä niillä yritetään saada aikaiseksi. Miksi taloustieteen näkökulma häiritsee myös niin monia?

Keskustelu koulutuksen maksullisuudesta alkaa poikkeuksetta talouspuheella: ”taloustotuutena” esitetään lukukausimaksuja yliopistojen talouden pelastajana ja yksilön

kannattavana sijoituksena tulevaisuuteensa. Jotta keskustelu todella olisi mielekästä, mukana pitäisi olla myös nykyistä laajempi sosiaalipoliittinen ja kansantaloudellinen näkökulma. (HYY 1.)

Kansainvälisten tutkimustulosten ja kotimaisen keskustelun synteessin osalta nostaisin esiin kolme seikkaa. Ensinnäkin kotimaisen keskustelun syventämisen osalta merkittävää olisi tutustua kansainvälisen tutkimuksen tarjoamiin perusteisiin siitä, miksi lukukausimaksut ovat ylipäänsä rahoituskeskustelun keskiössä tällä hetkellä myös globaalisti. Yhteiskunnalliset muutokset sekä globaalien trendien vaikutukset auttavat ymmärtämään korkeakoulutuksen rahoituksen kansainvälistä nykytilaa ja suhteuttamaan tilannetta kotimaiseen kontekstiin. Toiseksi, olivat näkemykset puolesta tai vastaan, on tasa-arvon edistäminen maksullisuuskeskustelun keskeisimmällä sijalla. Tasa-arvon suhde opiskelijarahoitusjärjestelmiin, koulutukseen valikoitumiseen ja koulutukseen investointina tuovat erilaisia merkityksiä, joiden painoarvoja tulee punnita. Tasa-arvon kannalta merkittävintä kuitenkin on edistää sellaisia politiikkoja ja keinoja, jotka edistävät eri sosioekonomisten luokkien tukemista korkeakoulutukseen osallistumisessa. Kolmanneksi, vaikka lukukausimaksut voivat tehokkuuden osalta tuottaa vahvoja kannustimia kysynnän ja tarjonnan osalta, olisi hyödyllistä tarkastella vaikutuksia myös kriittisesti, erityisesti laatuun vaikuttavien tekijöiden kannalta.

Lopputuloksena mahdollisesti monitieteisemmän ja tarpeellisen keskustelun sijaan, tuloksena on vastakkainasetteluun perustuvaa kommentointia. Miksi tiedontuottajat ja/tai aktiiviset keskustelijat (esim. taloustieteilijät), akateemisen yhteisön jäsenet (opiskelijajärjestöt, akateemiset edustajat) ja valtion toimijat (ministerit ja poliitikot) eivät pysty rakentamaan oikeasti korkeakoulutuksen rahoituksellisiin haasteisiin keskittyvää monipuolista ja syvällistä keskustelua yhdessä, josta kaikki osapuolet voisivat hyötyä. Vai onko keskustelun aihe niin epämiellyttävä poliittisessa mielessä, että keskusteluun ei haluta tai uskalleta lähteä. Taloustieteen faktojen sijaan joutuisimme seuraavaksi lähteä tarkastelemaan eri toimijoiden poliittista pelikenttää tai ideologista arvomaailmaa, jotta seuraava este laajemmalle keskustelulle avautuisi.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä luvussa käydään läpi tutkimuksen tavoitteet, keskeiset löydökset sekä tutkimuksen rajoitukset ja mahdollisuudet jatkotutkimukselle. Vaikka kansainvälinen näkökulma on ollut tässä tutkimuksessa keskeinen, on tässä luvussa tarkoitus ottaa näkökulmaksi pääosin suomalaisen korkeakoulupolitiikan tila ja tarkastella tuloksia ja tulevaisuuden näkymiä suhteessa siihen.

6.1 Tutkimuksen tavoitteet

Tämän pro gradu -tutkielman tavoitteena on ollut selvittää lukukausimaksujen tasa-arvo- ja tehokkuusvaikutuksia kansainväliseen tutkimukseen perustuen sekä suhteuttaa kansainvälinen tutkimustieto osaksi suomalaista yhteiskuntapoliittista maksullisuuskeskustelua. Tutkimus toteutettiin systemaattisen kirjallisuuskatsauksen avulla käyttäen analyysimenetelmänä laadullista narratiivista synteesiä. Tutkimuksessa tarkasteltiin lukukausimaksujen tasa-arvo ja tehokkuusvaikutuksia kolmen eri teeman kautta, jotka nimesin rahoituksellisiksi haasteiksi, sosiaalisiksi ja kulttuurisiksi haasteiksi sekä markkinalähtöisiksi ja globaaleiksi haasteiksi. Nämä kolme teemaa jäsentävät lukukausimaksuihin liittyvää moniulotteisuutta, mutta samalla mahdollistavat tasa-arvon ja tehokkuuden vaikutusten tarkastelun jokaisen teeman osalta. Keskeistä lopputulosten kannalta oli kuitenkin suhteuttaa kansainvälisen tutkimuksen perusteella saatuja löydöksiä suomalaisen yhteiskuntapoliittisen maksullisuuskeskustelun osaksi. Tämä tarkastelu tarjoaa näkökulman siihen, millä tasolla korkeakoulutuksen maksullisuudesta keskustellaan Suomessa verrattuna kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden tarjoamiin tuloksiin.

Koska korkeakoulutuksen rahoituksen, tehokkuuden ja tasa-arvon suhteet ovat monimuotoinen kokonaisuus, siinä voidaan ottaa erilaisia tarkastelunäkökulmia, mikä on ollut myös tämän tutkimuksen tarkoitus. Aihe on myös haastava, koska joidenkin vaikutusten suhdetta ja painoarvoa toisiinsa nähden voi olla vaikea arvioida tai mitata. Tämä ehkä tekeekin aiheesta niin kiinnostavan, koska eri painotuksia täytyy pystyä punnitsemaan eri näkökulmista. Tehokkuus- ja tasa-arvovaikutusten painoarvot ja suhteet eri tekijöihin nähden ovat myös niitä lopputuloksia, joita kansainvälinen tutkimus voi tarjota kotimaista maksullisuuskeskustelua täydentämään.

6.2 Keskeiset löydökset

Tällä hetkellä Suomessa 25-34 vuotiaiden ikäluokasta 41% suorittaa korkeakoulututkinnon ja korkeakoulutuksen julkiset menot olivat vuonna 2017 n. 2,84 miljardia euroa. Jos katsotaan tulevaisuuteen, on oletettavaa, että Suomessa korkeakoulutuksen kustannukset tulevat yhä kasvamaan. Korkeakoulutuksen visio2030 -raportin mukaan tavoitteena on, että vuonna 2030 vähintään 50 % nuorista aikuisista suorittaisi korkeakoulututkinnon (OKM 2018, 7). Tämä on monin osin mielenkiintoinen tavoite myös tämän tutkimuksen osalta. Samalla kun korkeakoulutettujen määrää halutaan kasvattaa, tarkoittaa se muutoksia yliopistojen ja korkeakoulujen rahoitusmalleihin, uudenlaisia kannustimia yliopistoille sekä väistämättä toiminnan tehostamista. Suurempi määrä korkeakoulutettuja tarkoittaa myös suurempia menoja korkeakouluille, mikä on puolestaan ristiriidassa korkeakoulutuksen jatkuvasti vähenevien tulojen kanssa.

Eri selvitykset tarjoavat tietoa yliopistojen rahoituksen vähenemisestä. Seurin ja Vartiainen selvityksessä todetaan, että yliopistojen perusrahoituksen osuus on merkittävästi supistunut yliopistojen valtiollisessa rahoituksessa vuoden 2011 jälkeen (Seuri & Vartiainen 2018, 6). Opetuksen ja koulutuksen tutkimussäätiö Otuksen selvityksen mukaan yliopistojen perusrahoitusta on supistettu vuodesta 2015 vuoteen 2019 yhteensä 142 miljoonaa euroa eli 7,4 prosenttia. Perusrahoituksen määrä on vähentynyt kaikilla yliopistoilla vuodesta 2015 eteenpäin. Lisäksi yliopistoindeksiin jäädytys vaikuttaa kaikkien yliopistojen kokonaisrahoitukseen. (Otu, 2019.) Rahoituksen väheneminen on myös voimistanut rahoitusmallin kannustinvaikutuksia, sillä autonomisen yliopiston vaihtoehtoina on joko menestyminen rahoituskilpailussa tai yhteistoimintamenettelyn aloittaminen (Seuri & Vartiainen 2018, 7). Valitettavasti myös yhteistoimintaneuvotteluihin on jouduttu useassa korkeakoulussa ja yliopistossa viime vuosina ja resurssien niukkeneminen on vaikuttanut ennen kaikkea henkilökunnan määrään. Julkisen rahoituksen tilanne on samansuuntainen, kuin mitä kansainvälisessä tarkastelussa on tullut esiin (ks. esim. Sanyal & Johnstone 2011).

Vaikka myös Suomessa yliopistojen ja korkeakoulujen rahoitus onkin tutkitusti vähentynyt, emme kuitenkaan pääse eroon kansainvälisesti tutkittuja faktoja: (1) Suomessa tuetaan korkeakoulutusta merkittävästi julkisista varoista suhteessa muihin OECD-maihin.

Korkeakoulutuksen julkisen rahoituksen osuus on OECD-maiden kärkipäätä, yksityinen rahoitusosuus kaikkein pienintä ja julkisten taloudellisten tukien osuus on eurooppalaisittain erittäin korkea. (2) Jokainen kansalainen osallistuu korkeakoulutuksen kuluihin verojen

muodossa, vaikka tutkitusti korkeakoulutuksen yksityiset hyödyt ovat merkittävät ja korkeakoulutetut ansaitsevat elinkaarensa aikana verojen ja tulonsiirtojen jälkeenkin jopa puoli miljoonaa euroa enemmän kuin ammattikoulun käyneet. (3) Tällä hetkellä Suomessa korkeakoulutukseen osallistuu noin 40% ikäluokasta ja korkeakoulutuksen julkiset menot ovat noin 2,8 miljardia euroa. (OECD 2018; Eurydice 2018; Henttonen 2008, 17; Määttänen & Vihriälä 2017; OKM 2018a.)

Olisiko kustannusten jakautumisen kannalta oikeudenmukaisempaa, että korkeakoulutuksen kustannuksia painotettaisiin edes hieman enemmän niille, jotka korkeakoulutuksesta yksilöinä hyötyvät? Tai voitaisiinko koulutuksen ja tutkimuksen rahoitusta turvata paremmin vähenevän julkisen rahoituksen paineessa, mikäli myös korkeakoulutukseen osallistujat osallistuisivat kulujen jakamiseen? Vai onko maksuton koulutus Suomessa edelleen niin määrittävässä roolissa tasa-arvon ja hyvinvointivaltion kannalta, että tehokkuuspaineet ja taloudelliset kannustimet painottuvat edelleen yliopistojen harteille ja mahdollisen lisärahoituksen osuus tulisi löytää muualta kuin koulutukseen osallistujilta?

Mahdollisuuksia ja uhkia

Mikäli Suomessa joskus päädyttäisiin lukukausimaksulliseen korkeakoulutukseen myös suomalaisten opiskelijoiden osalta, on tämän tutkimuksen lopputuloksien kannalta mielenkiintoista pohtia sitä, minkälaisia mahdollisuuksia tai uhkia asiaan liittyen voidaan nähdä ja miten niitä voisi punnita niin tasa-arvon kuin tehokkuuden kannalta tämän tutkimuksen antamien tulosten pohjalta.

Jos katsomme lukukausimaksuja tässä hetkessä talouden näkökulmasta, olisiko lukukausimaksuilla mahdollisuus tasoittaa korkeakoulujen rahoituksen tilannetta ja turvata siten opetuksen ja tutkimuksen rahoitus? Vaikka eurooppalaisesta näkökulmasta katsottuna julkista rahoitusta on yleisesti pidetty parhaana korkeakoulutuksen rahoitusratkaisuna, ovat paineet lukukausimaksujen käyttöönotolle globaalisti kasvaneet. Korkeakoulutuksen laajentuminen, kasvava ammattitaitoisten työntekijöiden kysyntä, lisääntynyt kilpailu julkisten varojen käytöstä sekä ennen kaikkea kasvava keskustelu korkeakoulutuksen maksajan ja hyötyjän suhteista, on tuonut paineita muutoksille. (ks. esim Vandenberghe & Debande 2007, 422.) Etlan laskelmien mukaan noin 2000€:n lukukausimaksut tuottaisivat korkeakouluille tuloina 600 miljoonaa euroa, mikä ylittäisi myös viime vuosina tehtyjen

leikkauspäätösten vaikutuksen korkeakoulujen rahoitukseen (Määttänen ja Vihriälä 2017, 8). Oletuksena tulisi olla se, että raha jäisi yliopistoille ja valtion julkinen rahoitus säilyisi pääosin ennallaan.

Jos asiaa katsotaan yhteiskuntapoliittisesti, niin olisiko oikeudenmukaista, että ensin koulutuksesta leikataan satoja miljoonia ja sen jälkeen opetuksen ja tutkimuksen tason nostamiseksi määrättäisiin lukukausimaksut? Kuulostaa ehkä siltä, että leikkauspäätöksistä johtuneita haittoja korvattaisiin päätöksillä periä lukukausimaksuja, mikä vaikuttaisi ristiriitaiselta. Toisaalta ei pitäisi kuitenkaan ajatella, että hyvinvoinnin ja tasa-arvon puolustaminen vaatii piiloutumista nykyisten rakenteiden ja järjestelmien taakse, vaan asiaa pitäisi tarkastella järjestelmien kehittymisen kannalta, koska resurssien kulku järjestelmän sisällä on olennainen osa koulutusjärjestelmän toimimisessa. Koulutusjärjestelmän roolissa pitäisi huomio kuitenkin enemmän painottaa koulutuksen tuottamien hyötyjen jakautumiseen ja resurssien keräämisen periaatteisiin (Henttonen 2008, 7.)

Vaikka sosiaalisesta ulottuvuudesta katsottuna tasa-arvotekijät nousevat pintaan, voisi asiaa punnita koulutuksen tuottamien hyötyjen jakautumisen kannalta myös niin, että maksut ehkä takaisivat kokonaisuudessaan koulutuksen osalta panostukset yhä paremmin alempiin asteisiin, mikä puolestaan myötävaikuttaisi tutkimusten mukaan korkeakoulutukseen sosiaaliseen liikkuvuuteen ja osallistumisen tasa-arvoistumiseen (ks. esim. Asplund 2008, Salmi & Basset 2014, Denny 2014, Sanyal & Johnstone, 2011). Mikäli esimerkiksi tällä hetkellä keskustelussa olevat ehdotukset oppivelvollisuuden pidentämisestä tulisivat voimaan, tarkoittaisi se julkisen rahoituksen suurempia panostuksia alemmille asteille, mikä voisi jälleen vaikuttaa korkeakoulutuksen rahoituksen määrään alentavasti. Mikäli korkeakoulutusta rahoitettaisiin myös lukukausimaksuilla, olisiko koulutettujen tasoa mahdollista nostaa Suomessa sekä alemmilla että ylemmillä asteilla, mikäli panostukset alemmilla asteilla saisivat aikaiseksi muutosta korkeakoulutuksen sosiaalisessa liikkuvuudessa?

Tehokkuuden osalta Suomessa ei luultavasti kuitenkaan mentäisi esimerkiksi Englannin tyyppiseen vapaaseen markkinalähtöiseen järjestelmään, jossa julkiset tuet korkeakouluilta ja opiskelijoilta vähenisivät merkittävästi ja lukukausimaksut nousisivat dominoivaan rooliin. Luultavammin tehokkuus näyttäytyisi pääosin opiskelijalle lukukausimaksujen aikaansaamilla kannustinten lisääntymisellä ja sitä myötä valmistumisnopeuden kasvulla,

mikä toisaalta vaatisi myös yliopistoja tehostamaan ja kiinnittämään huomiota ainakin opintojen rakenteellisiin, aikataulullisiin ja kuormittavuuteen liittyviin kysymyksiin.

Mikäli Suomessa lukukausimaksujärjestelmä otettaisiin käyttöön, uhkana tuskin olisi se, että yksityistä rahoitusosuutta kasvatettaisiin siksi, että valtio saavuttaisi taloudellisia hyötyjä. Oletettavampaa olisi, että yksityisen rahoitusosuuden kasvattaminen vaikuttaisi korkeakoulujen tulojen kasvuun positiivisesti. Näin ollen Carnoyn (2018) esittämät epäilyt siitä, että tuloja korvattaisiin vain toisilla tuloilla, eivät toteutuisi, vaan julkisen rahoituksen osuus olisi edelleen merkittävässä roolissa kestävän kokonaisrahoituksen kannalta, kuten myös Carpentier (2018) esittää.

Merkittävä rooli tulisi olla myös opintotuki- ja lainajärjestelmillä, jotka vaatisivat uudistuksen. Useiden kansainvälisten tutkimustulosten perusteella lukukausimaksujen tulisi olla sidoksissa mieluiten tulosidonnaiseen lainajärjestelmään, jolloin maksu ei olisi lähtökohtaisesti este koulutukseen osallistumiselle. Kun opintolainan maksu olisi sidottu tuleviin ansioihin, olisivat lainan riskit matalammalla tasolla, sillä laina maksettaisiin vain valmistuneen työllistyessä tiettyä osana tuloista. Tulosidonnaiset opintolainat on ehdotettu tutkimuksissa laajasti hyväksi tavaksi rahoittaa opinnot ja turvata tasapuolinen mahdollisuus korkeakoulutukseen. Tulosidonnaisella lainajärjestelmällä olisi mahdollisuus nostaa korkeakoulujärjestelmän rahoitus paremmalle tasolle, samalla kun se alentaisi haasteita myös maksukykyyn sekä riskienhallintaan liittyen ja kannustaisi siten osallistumista alemmista sosioekonomisista luokista. (Vandenbergh & Debande, 2007, ks. myös esim. Long 2018, Reiff 2014, Murphy 2018, Biffl & Issac 2002.)

Suomessa kuitenkin yleinen suhtautuminen lainavetoisempaan rahoitukseen ei ole kovin myönteistä ja monet opiskelijat karttavat lainanottoa opiskeluaikana. Opintolainan ottajien osuus oli 57% vuonna 2017 (Eurydice 2018, 65). Pelot ja tunteet tulevaisuudesta vaikuttavat, mutta mikäli esimerkiksi todennäköisyys työllistymiselle heti valmistumisen jälkeen saataisiin kasvamaan, voisi asenne lainanoton suhteen muuttua. Ehkä myös asennemuutosta ja ymmärrystä pitäisi pystyä kasvattamaan siihen, että opiskelu on hyödyllinen sijoitus tulevaisuuden kannalta, joten siihen sijoittaminen kannattaa.

Huolia kuitenkin tulee myös tuoda esiin. Epävarmuustekijöitä tehokkuuden kannalta liittyisi mahdollisesti Murphyn (2018) ja Marginsoninkin (2018) esittämiin huoliin siitä,

kasvaisivatko opetukseen ja oppimiseen liittyvät laatu- ja tehokkuusvaikutukset samassa suhteessa, kuin korkeakoulujen lukukausimaksujen myötä kasvava rahoitus. Lisäksi huomio pitäisi kiinnittää siihen, kuinka lukukausimaksujen käyttökohteet saataisiin konkretisoitua, jotta opiskelijat näkisivät, että rahat käytettäisiin heidän hyväkseen. Toinen huoli liittyy puolestaan siihen, muuttuisiko kilpailutilanne lukukausimaksujen myötä yliopistojen välillä, vai olisiko lopputuloksena ns. Englannin malli, jossa kaikilla yliopistoilla on suhteellisen samat lukukausimaksut. Maksujen erot taas voisivat vaikuttaa siihen, kuinka hinnoittelu vaikuttaisi opiskelupaikkaan hakeutumiseen ja korostuisiko epätasa-arvoisuus tällöin opiskelupaikkojen välillä.

Kolmas huoli on korkeakoulutukseen valikoituminen. Vaikka tutkimukset osoittavat esimerkiksi Englannin osalta, että merkittäviä muutoksia koulutukseen osallistumiselle ei ole tapahtunut lukukausimaksujen asettamisen myötä, vaan määrät ovat pääosin olleet kasvussa, (Murphy 2018, Marginson 2018), tulee kuitenkin kiinnittää huomio siihen, että korkeakoulutettujen määrä ei Suomessa saisi laskea. Suomi on tällä hetkellä ainoa maa Euroopassa, jossa korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus populaatiosta ei ole kasvanut vuosina 2008-2016 ja Suomi on siten menettänyt asemansa korkeimmin koulutettuna maana Euroopassa ja OECD:ssa (Seuri&Vartiainen 2018, 8). Lisäksi Visio2030 -tavoitteeksi asetettu korkeakoulutettujen määrän kasvattaminen 50%:iin saattaisi olla ristiriidassa maksujen asettamisen kanssa. Toisaalta korkeakoulupaikkojen riittävällä lisäämisellä merkitystä voitaisiin mahdollisesti tasoittaa.

Näkökulmasta riippumatta keskeistä tämän tutkimuksen kannalta on, että lukukausimaksujen tehokkuuteen tai tasa-arvoon vaikuttaviin tekijöihin on kotimaisessa kontekstissa paneuduttu vasta pintapuolisesti. Etlan raportin pääpiirteet korostavat myös kansainvälisen tutkimuksen tuloksissa esiin tulevia seikkoja, mutta koska muistion aiheuttama vastustus oli niin voimakasta, ei se luonnollisesti synnyttänyt syvempää keskustelua. Huomionarvoista toki on, että Suomessakin joku taho tuo kansainvälistä tutkimusfaktaa esille aktiivisesti. Pitäisikö lähestymisnäkökulman olla välillä joku toinen, kuin puhtaasti taloustieteellinen?

Yliopistojen maksupolitiikka on moniulotteinen yhteiskuntapoliittinen kysymys ja lukukausimaksullisuudella tai maksuttomuudella on ehdottomasti omat puolensa. Silti en voi tämän tutkimuksen puitteissa kuin pohtia sitä, kuinka pitkään Suomessa ja muissakin pohjoismaissa nykyisellä maksuttomalla mallilla voidaan jatkaa kansainvälisen

tutkimustiedon kasvaessa sekä yliopistojen julkisten resurssien vähetessä.

Tutkimuskysymykseni kannalta tehokkuus ja tasa-arvovaikutusten näkökulmasta on kuitenkin todettava, että maksuttomuus ei takaa tehokkuutta eikä tasa-arvoa, mutta maksullisuudella näihin tekijöihin voitaisiin mahdollisesti saada uutta särmää. Kuitenkin sitä ennen tarvitaan aiheeseen syvällisempää ymmärrystä sekä ideologisten käsitysten tai poliittisen näkemysten muutosta, jotta yhteiskuntapoliittisen keskustelun jatkaminen olisi hyödyllistä.

6.3 Tutkimuksen rajoitukset ja mahdollisuudet jatkotutkimukselle

Tämä tutkimus perustuu systemaattisen kirjallisuuskatsauksen tuottamiin tuloksiin lukukausimaksullisuuden tasa-arvon ja tehokkuuden vaikutuksista. Aineisto on rajattu tiettyjen sisäänotto- ja poissulkukriteerien perusteella, mihin vaikutti opinnäytetyön asettamat kriteerit. Aineiston erilaisella, ehkä väljemmällä rajauksella, laajemmalla tietokantojen valinnalla ja siten erilaisilla sisäänottokriteereillä, aineisto muodostuisi erilaiseksi ja se voisi olla laajempi. Näin myös tutkimustulokset olisivat voineet muodostua erilaisiksi. Uskon kuitenkin, että vaikka aineistoa kasvattaisi, eivät tulokset kokonaisuuden kannalta muuttuisi ainakaan päinvastaiseksi, vaan lähinnä aineiston kasvattamisella saataisiin mahdollisesti uusia näkökulmia ja siten lisää tuloksia.

Aineiston analyysitavaksi valitsin narratiivisen synteessin, jossa koodien ja teemojen kautta päädyin analysoimaan tutkimustuloksia kolmen eri teeman kautta. Toisenlaisella analyysitavalla tutkimuksen tuloksista olisi voitu saada mahdollisesti systemaattisempi yhteenveto ja yksinkertaisemmin koostettavat tulokset.

Lukukausimaksullisuus aiheena on edelleen kiinnostava ja uuden tutkimuksen tarve erityisesti kotimaisesta näkökulmasta olisi tarpeellista. Nyt kun pinnalla on keskustelu toisen asteen koulutukseen panostamisesta ja oppivelvollisuuden pidentämisestä, voisi tutkimusta kohdistaa esimerkiksi enemmän toisen asteen koulutuksen vaikutuksista korkeakoulutuksen sosiaaliseen liikkuvuuteen, jotta epätasa-arvoa vähentävät toimet voitaisiin kohdentaa oikein. Erityisesti paino pitäisi olla siinä, millä toimilla epätasa-arvoa voidaan parantaa toisen asteen ja korkeakoulutuksen välillä, koska tutkimustietoa periytymisestä kotimaisessa kontekstissa on jo saatavilla (ks. Saari, Aarnio, Rytönen 2015). Huomio kannattaisi kiinnittää myös

tutkimustuloksiin esimerkiksi Salmen & Bassettin (2014) tai Jacobin & Kogbelin (2018) ehdottamien toimenpiteiden osalta.

Lisäksi olisi hyödyllistä laatia ennakoivaa tutkimusta siitä, kuinka esimerkiksi Etlan ehdottamat 2000€:n suuruiset lukukausimaksut vaikuttaisivat opiskelijoiden arkeen opiskeluaikana ja valmistumisen jälkeen. Lähtökohdaksi tulisi ottaa tulosidonnaisen lainajärjestelmän käytännön toimeenpano ja sen vaikutukset. Pohdittavaa olisi esimerkiksi siinä, kuinka takaisinmaksu käynnistyisi, mikä olisi milläkin tulotasolla maksettava osuus, milloin lainan voisi saada anteeksi ja millä tulotasolla se tulisi maksaa täysimääräisenä takaisin, kauanko lainan maksaminen kestäisi ja mitä muita opiskelijatukia pitäisi olla lainan lisäksi ja kuinka ne toimisivat rinnalla. Etlan käytännön ehdotusta pitäisi viedä pidemmälle, jotta lainajärjestelmää saataisiin konkretisoitua ja vaikutuksia voitaisiin arvioida paremmin käytännön tasolla. Tähän liittyy toisaalta myös pitkäaikaisvaikutusten arviointi esimerkiksi siitä näkökulmasta, missä määrin valtio saisi takaisin takaamansa lainat.

Jotta lukukausimaksuista voitaisiin keskustella Suomessa konkreettisemmin siten, että argumenttien pohjana olisi laajemmin todellista dataa, tulisi sitä tuottaa keskustelun tueksi enemmän. Lisäksi olisi ehkä helpommin lähestyttävämpää aloittaa keskustelu siitä, minkälaisia vaihtoehtoisia rahoitusmuotoja nimenomaan suomalaisesta näkökulmasta kannattaisi harkita. Vaikka kansainvälinen vertailudata onkin arvokasta ja sitä tulee hyödyntää, pitäisi rahoitusmahdollisuuksia miettiä tarkemmin omista lähtökohdistamme ja keskittää huomio siihen, minkälainen malli Suomessa voisi toimia ja olla samalla mahdollisimman monen edun mukainen.

LÄHTEET

Ala-Panula, R., Bailey, K., Löppönen, P. & Rautanen, A. (2009). Opiskelijarahoituksen käyttöönoton vaikutukset Suomessa. Teoksessa J. Kivistö (toim.), *Kuka maksaa ja miten? Näkökulmia korkeakoulutuksen maksullisuuteen* (s. 37–56). Tampere: Tampere University Press.

Asplund, R. & Adbelkarim, B. & Skalli, A. (2008). An equity perspective on access to, enrolment in and finance of tertiary education. *Education Economics*, 16(3), 261–274.

Aveyard, H. (2010). *Doing a Literature Review in Health and Social Care: A Practical Guide* (3rd edition). Berkshire: Open University Press.

Barr, N. (2003). Financing higher education: Comparing the options. London School of Economics and Political Science. Haettu osoitteesta http://econ.lse.ac.uk/staff/nb/Barr_HE_options030610.pdf.

Barr, N. (2004) Higher Education Funding. *Oxford Review of Economic Policy*, 20(2), 264–283.

Bevc, M. & Ursic, S. (2008). Relations between funding, equity, and efficiency of higher education. *Education Economics*, Vol. 16, No. 3, 229–244.

Biffl, G. & Issac, J. (2002). Should Higher Education Students Pay Tuition Fees? *European Journal of Education* Volume 37, Issue 4.

Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley, CA: University of California Press.

Callender, C. & Dougherty K. J. (2018). Student Choice in Higher Education — Reducing or Reproducing Social Inequalities? *Social Sciences*, 2018, 7.

Carnoy, M. Froumin, I, Loyalka, P. K., Tilak, J. B. (2014). The concept of public goods, the state, and higher education finance: a view from the BRICs. *Higher Education*, 68:359–378.

Carpentier, V. (2012). Public-Private Substitution in Higher Education: Has Cost-Sharing Gone Too Far? *Higher Education Quarterly*, Vol. 66, No. 4, 2012, 363–390.

Denny, K. (2014). The effect of abolishing university tuition costs: Evidence from Ireland. *Labour Economics*, Volume 26, 26–33.

Eskola, J., Suoranta, J. (2008). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino, Tampere.

Eurydice, European Commission/EACEA (2011). *Modernisation of Higher Education in Europe: Funding and the Social Dimension*. Brussels: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.

Eurydice, European Commission/EACEA (2018). *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education – 2018/19*. Eurydice – Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Fink, A. (2005). *Conducting Research Literature Reviews: From the Internet to the Paper*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.

Henttonen, A. (2008). *Valinnanvapaus, vastuu ja tasa-arvo*. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirvonen R. (2013). *Keppi vai porkkana? Argumentteja lukukausimaksujen puolesta ja vastaan*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.

Johnstone, D. B. (2004). The economics and politics of cost sharing in higher education: comparative perspectives. *Economics of Education Review*, 23, 403–410.

Johnstone, D. B. (2009). Worldwide Trends in Financing Higher Education: A Conceptual Framework. Teoksessa Knight, J. (toim.) *Financing Access and Equity in Higher Education*. Rotterdam: Sense Publishers.

Johnstone, D. B. & Marcucci P. N. (2010). *Financing Higher Education Worldwide. Who pays? Who Should Pay?* Baltimore: The John Hopkins University Press.

Johnstone, D. B. (2017). Tuition Fees, Worldwide Trends. Teoksessa Shin, J & Teixeira P. (toim.) *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions*. Springer Netherlands.

Jongbloed, B. (2004) Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas. Paper for Fulbright Brainstorms 2004 – New trends in Higher Education.

Kallio, T. J. (2006). Laadullinen review-tutkimus metodina ja yhteiskunnallinen lähestymistapa. *Hallinnon tutkimus* 25: 2, 18–28.

Kivinen, O., Hedman, J. & Kaipainen, P. (2012). Koulutusmahdollisuuksien yhdenvertaisuus Suomessa. Eriarvoisuuden uudet ja vanhat muodot. *Yhteiskuntapolitiikka*, 77(5).

Kivistö, J. & Hölttä, S. (2009). Opiskelijarahoitusjärjestelmät tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Teoksessa J. Kivistö (toim.), *Kuka maksaa ja miten? Näkökulmia korkeakoulutuksen maksullisuuteen*. Tampere: Tampere University Press.

Määttä, P. (2006). Yksilölliset valinnat, kouluttautumisen ulkoiset ehdot ja tehokas opiskelu. Teoksessa J. Ursin & J. Välimaa (toim.), *Korkeakoulutus teoriassa*. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos.

Marcucci, P. N. & Johnstone, D. B. (2007). Tuition fee policies in a comparative perspective: Theoretical and political rationales. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 29(1), 25–40.

Metsämuuronen, J. (2005a). *Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä*. Jyväskylä: Gummerus.

Metsämuuronen, J. (2005b). Näyttöön perustuva päätöksenteko ja systemoitu kirjallisuuskatsaus. *Psykologia* 40: 5–6, 578–581.

Nevala, A. (2006). Tasa-arvo etenee hitaasti? Yliopisto-opiskelijoiden sosiaalinen tausta 2000-luvun alun Suomessa. Teoksessa Aarrevaara, T. & Herranen, J. (toim.) *Mikä meitä ohjaa?* Jyväskylän yliopisto: Koulutuksen tutkimuslaitos, 309–324.

OECD (2018). *Education at glance 2018: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.

OKM (2018a). *Luovuutta, dynamiikkaa ja toimintamahdollisuuksia. Ehdotus ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen rahoitusmalleiksi vuodesta 2021 alkaen*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:35.

OKM (2018b). *Työläistaustaiset yliopisto-opiskelijat ja koulutusmahdollisuuksien tasa-arvo*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:4.

OTUS, Opiskelun ja koulutuksen tutkimussäätiö (2019). Selvitys koulutusleikkauksista 2011–2019. Haettu osoitteesta <https://syl.fi/wp-content/uploads/2019/03/Selvitys-koulutusleikkauksista-2011-19.pdf>

Psacharopoulos, G. (2008). Funding universities for efficiency and equity: research findings versus petty politics. *Education Economics*, vol. 16, No. 3, 245–260.

Pettigrew, M., Roberts, H. (2006). *Systematic Reviews in the Social Sciences: A Practical Guide*. Blackwell, Malden: American Educational Research Association.

Pulkkinen, S. (2014). *Yliopistokoulutuksen maksullisuuspuhe. Q-metodologinen tutkimus politiikan toimijoiden suhtautumisesta koulutuksen maksullisuuteen*. Opiskelun ja koulutuksen tutkimussäätiö OTUS.

Rinne, R. (2014). Kulttuurinen pääoma ja koulutuksen periytyvyys. Teoksessa Pulkkinen, S. & Roihuvuo, J. (toim.), *Erkanevat koulutuspolut – Koulutuksen tasa-arvon tila 2010-luvulla*. Espoo: Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry.

Ruuska O. (2017). *Lukukausimaksujen, opintotuen ja tuloerojen yhteys korkeakoulutuksen todennäköisyyteen*. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto.

Rytkönen, M. (2015). Laadullinen tarkastelu koulutuksen valikoituvuuteen – Kulttuurinen pääoma koulutuksen periytyvyyden mekanismina. Teoksessa Saari, J., Aarnio L., Rytkönen, M., *Kolme näkökulmaa koulutukseen valikoituvuuteen. Nuorten koulutusvalinnat tilastojen ja kertomusten valossa* (s. 109–150). Opiskelun ja koulutuksen tutkimussäätiö OTUS.

Saari, J., Aarnio L., Rytkönen M., (2015). *Kolme näkökulmaa koulutukseen valikoituvuuteen*. Opiskelun ja koulutuksen tutkimussäätiö OTUS.

- Salmi, J., Hauptman, A. M. (2006). *Innovations in Tertiary Education Funding: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*. Education Working Paper Series, 4. Washington: Worldbank.
- Salmi, J. & Malee Bassett, R. (2014). The equity imperative in tertiary education: Promoting fairness and efficiency. *International Review of Education*, 60:361–377.
- Salminen, A. (2011). *Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin*. Vaasan yliopiston julkaisuja.
- Santiago P. (2008). Matching Funding Strategies with National Priorities. Teoksessa Santiago, P. et al. (Eds.) *Tertiary Education for the Knowledge Society Volume 1. Special Features: Governance, Funding, Quality*. Paris: OECD.
- Sanyal, B. C. & Johnstone B. D. (2011). International trends in the public and private financing of higher education. *Prospects*, 41:157–175.
- Seuri A. & Vartiainen H. (2018). *Yliopistojen rahoitus, kannustimiset ja rakennekehitys*. Talouspolitiikan arviointineuvoston taustaraportti.
- Välimaa, J., Ursin, J., Lasonen, J., Aittola, H. ym. (2011). Koulutuksen ja yhteiskunnan välistä suhdetta kartoittamassa. Teoksessa J. Lasonen & J. Ursin (toim.), *Koulutus yhteiskunnan muutoksissa: jatkuvuuksia ja katkoksia* (9–21). Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura.
- Viren, M. (2011). Ilmainen yliopisto-opiskelu tiensä päässä. *Tieteessä tapahtuu* 29:6.
- Woodhall, M. (1967). The Economics of Education. *Review of Educational Research*, Vol. 37, No. 4, 387-398
- Woodhall M. (2007). *Funding Higher Education: The Contribution of Economic Thinking to Debate and Policy Development*. The Education Working Paper Series Number 8, World Bank.

LIITTEET

LIITE 1

SYSTEMAATTISEEN KIRJALLISUUSKATSAUKSEN AINEISTO

1. Ahier, John (2000). Financing higher education by loans and fees: Theorizing and researching the private effects of a public policy. *Journal of Education Policy* 2000, VOL. 15, NO. 6, 683-700.
2. Asplund, Rita, Oussama Ben Abdelkarimb and Ali Skalic. (2008). An equity perspective on access to, enrolment in and finance of tertiary education. *Education Economics* Vol. 16, No. 3, September 2008, 261–274.
3. Bevc, Milena and Ursic, Sonja. (2008). Relations between funding, equity, and efficiency of higher education. *Education Economics*. Vol. 16, No. 3, September 2008, 229–244.
4. Biffl, Gudrun & Issac, Joe (2002). Should Higher Education Students Pay Tuition Fees? *European Journal of Education* Volume 37, Issue 4, 19 February 2002.
5. Bou-Habib, Paul (2010). Who Should Pay for Higher Education? *Journal of Philosophy of Education*, Vol. 44, No. 4, 2010.
6. Callender, Claire & Dougherty Kevin J. (2018). Student Choice in Higher Education — Reducing or Reproducing Social Inequalities? *Social Sciences* 2018, 7.
7. Carnoy, Martin; Froumin, Isak; Loyalka, Prashant K.; Tilak, Jandhyala B. G. (2014). The concept of public goods, the state, and higher education finance: a view from the BRICs. *Higher Education* (2014) 68:359–378.
8. Carpentier, Vincent (2012). Public-Private Substitution in Higher Education: Has Cost-Sharing Gone Too Far? *Higher Education Quarterly*, Vol. 66, No. 4, 2012, 363–390.
9. Denny, Kevin (2014). The effect of abolishing university tuition costs: Evidence from Ireland *Labour Economics*, Volume 26, January 2014, Pages 26-33.
10. Economides, George; Philippopoulos, Apostolis; Sakkas, Stelios (2015). Tuition fees: User prices and private incentives. *European Journal of Political Economy* 48(2017)91–103.
11. Jacob, W. James; Gokbel, Veysel (2018). Global higher education learning outcomes and financial trends: Comparative and innovative approaches. *International Journal of Educational Development* 58 (2018) 5–17.
12. Jones, Steven (2014). Equity in the Higher Fees Era: a case study of English universities REDU. *Revista de Docencia Universitaria*, agosto 2014, 12 (2), 61-76.

13. Jungblut, Jens & Vukasovic, Martina (2017). Not all markets are created equal: re – conceptualizing market elements in higher education. *Higher Education* (2018) 75:855–870.
14. Marginson, Simon (2018). Global trends in higher education financing: The United Kingdom. *International Journal of Educational Development* 58 (2018) 26–36.
15. Marcucci, Pamela; Johnstone Bruce, (2007). Tuition Fee Policies in Comparative Perspective: Theoretical and Political Rationales. *Journal of Higher Education Policy and Management*, Volume 29 Number 1, 2007, 25-40.
16. Murphy, Richard; Scott-Clayton, Judith; Wyness, Gill (2018). The end of free college in England: Implications for enrolments, equity, and quality. *Economics of Education Review*, <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.11.007>
17. Psacharopoulos, George (2008). Funding universities for efficiency and equity: research findings versus petty politics. *Education Economics*, vol. 16, No. 3, September 2008, 245–260.
18. Reiff, Mark R. (2014). How to pay for public education? *Theory and Research in Education* 2014 Vol. 12(1) 4–52.
19. Salmi, Jamil & Malee Bassett, Roberta (2014). The equity imperative in tertiary education: Promoting fairness and efficiency. *International Review of Education* (2014) 60:361–377.
20. Sanyal, Bikas C. & Johnstone Bruce D. (2011). International trends in the public and private financing of higher education. *Prospects* (2011) 41:157–175.
21. Stokes, Anthony & Wright, Sarah (2010). What are the alternatives to higher education funding? *Contemporary Issues in Education Research*; Jan 2010; 3.
22. Van Long, Ngo (2018). Financing higher education in an imperfect world. *Economics of Education Review* (2018) <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.06.004>
23. Vandenberghe V. & Debande O. (2007). Deferred and Income-contingent Tuition Fees: An Empirical Assessment using Belgian, German and UK Data. *Education Economics*, Vol. 15, No. 4, 421–440, December 2007.

LIITE 2. TIEDONKERUULOMAKE AINEISTOON VALIKOITUNEISTA TUTKIMUKSISTA

	Tutkimuksen tekijä(t), vuosi, nimi ja julkaisutiedot	Tutkimuksen tarkoitus/ aihe	Tutkimusmenetelmät	Tulokset
1	<p>Ahier, John (2000)</p> <p>Financing higher education by loans and fees: Theorizing and researching the private effects of a public policy.</p> <p>Journal of Education Policy 2000, VOL. 15, NO. 6.</p>	<p>Tutkimuksen tarkoituksena on korkeakoulujen lukukausimaksujen ja julkisen politiikan yksityisten vaikutusten tarkastelu erityisesti perheiden kannalta Britanniassa.</p>	<p>Laadullinen, teoreettinen aikaisempaan tutkimukseen perustuva analyysi</p>	<p>Oleellista on poliittisten päätösten arviointi, jotta niiden kestävyyttä sekä henkilökohtaisen vastuun vaikutuksia esimerkiksi tasa-arvon kannalta voidaan arvioida</p>
2	<p>Asplund, Rita, Oussama Ben Abdelkarimb and Ali Skalic. (2008)</p> <p>An equity perspective on access to, enrolment in and finance of tertiary education.</p> <p>Education Economics Vol. 16, No. 3, September 2008, 261–274</p>	<p>Tutkimuksen tarkoituksena on tasa-arvo vaikutusten kriittinen arviointi yliopistoon pääsyn ja rahoituksen kannalta. Yliopistoon tasapuolisen pääsyn epäonnistumisen tarkastelua suhteessa rahoitusmallien tehokkuuteen sekä rahoitusmallien muutoksien tarkastelua suhteessa alempien sosioekonomisten luokkien aliedustukseen yliopistoissa.</p>	<p>Laadullinen, kansainvälisiin tilastoihin nojaava ja aikaisempaa tutkimustietoa vertaileva analyysi</p>	<p>Alempien sosioekonomisten luokkien osallistumiselle erotettavissa tutkimusten mukaan useita syitä, mutta yhä tarkempaa empiiristä tutkimusaineistoa tarvitaan, koska yhdenmukaistettuja tietoja ei ole, jotka kattavasti kuvaavat korkeakouluopiskelijoiden sosiaalista kokoonpanoa. Myös opiskelijarahoitusjärjestelmien omavaraisuusvaikutusten osalta tutkimustietoa tarvitaan lisää.</p>
3	<p>Bevc, Milena & Ursic, Sonja. (2008)</p> <p>Relations between funding, equity, and efficiency of higher education.</p> <p>Education Economics. Vol. 16, No. 3,</p>	<p>Tutkimuksen tarkoitus on analysoida korkeakoulutuksen rahoituksen, tasa-arvon ja tehokkuuden suhteita.</p>	<p>Laadullinen ”joint approach”, jossa kolme tutkittavaa ilmiötä esitetään ns. ”yhdistävän lähestymistavan”, jossa tarkoitus on esittää ilmiöiden (rahoitus, tasa-arvo ja tehokkuus) keskinäisiä suhteita.</p>	<p>Lukukausimaksut ovat tehokas ja tasa-arvoinen korkeakoulutuksen rahoitusmuoto, mutta vain mikäli ne yhdistetään relevanttiin opiskelijatukijärjestelmään, joka sisältää sekä lainat ja apurahat ja jotka huomioivat erityisesti vähempiosaiset opiskelijat.</p>

	September 2008, 229–244			
4	<p>Biffi, Gudrun & Issac, Joe (2002).</p> <p>Should Higher Education Students Pay Tuition Fees?</p> <p>European Journal of Education. Volume 37, Issue 4 19 February 2002</p>	<p>Tutkimuksen tarkoitus on esittää näkemyksiä siihen, kuinka korkeakoulutus tulisi rahoittaa sen kasvavien kustannusten ja sisäänpääsyn rajoittamisen vuoksi.</p>	<p>Laadullinen analyysi, kansainväliseen tilasto- ja tutkimusdataan perustuva</p>	<p>Pitävät maksutonta korkeakoulutusta epätasa-arvoisena ja tehottomana, puoltavat lukukausimaksujen tulosidonnaisen lainan mallia.</p>
5	<p>Bou-Habib, Paul (2010)</p> <p>Who Should Pay for Higher Education?</p> <p>Journal of Philosophy of Education, Vol. 44, No. 4, 2010</p>	<p>Tutkimuksen tarkoituksena tuoda kriittinen näkemys korkeakoulutuksen rahoitusargumentteihin perustuen Rawlsilaiseen poliittiseen teoriaan, jossa painottuvat tasa-arvon, tehokkuuden ja vapauden arvot.</p>	<p>Rawlsin teoriaan, ”theory of justice”, pohjautuva laadullinen, filosofinen, tarkastelu</p>	<p>Verotuksellinen ja maksujen tasapaino tulisi löytää sen mukaan mikä olisi parasta yhteiskunnan heikommassa asemassa olevien tulonäkymien lähtökohdasta</p>
6	<p>Callender, Claire & Dougherty Kevin J. (2018)</p> <p>Student Choice in Higher Education — Reducing or Reproducing Social Inequalities?</p> <p>Social Sciences. 2018, 7.</p>	<p>Tutkimuksessa tarkastellaan markkinoiden luomia idealisaatioita ja illuusioita opiskelijan valinnanmahdollisuuksien suhteen Englannin korkeakoulumarkkinoilla.</p>	<p>laadullinen, aikaisempaan tutkimustietoon ja osittain filosofisiin näkemyksiin perustuva tarkastelu opiskelijan valintojen muotoutumisesta.</p>	<p>Sosiaalisella taustalla suuri merkitys opiskelijan valintojen suhteen. Opiskelijan valinnat ovat sosiaalisesti kerrostuneita ja rajoittuneita, mikä tuottaa epäoikeudenmukaisuutta.</p>

7	<p>Carnoy, Martin; Froumin, Isak; Loyalka, Prashant K.;Tilak, Jandhyala B. G. (2014).</p> <p>The concept of public goods, the state, and higher education finance: a view from the BRICs</p> <p>Higher Education (2014) 68:359–378</p>	<p>Tutkimuksessa analysoidaan</p> <p>korkeakoulutuksen muuttumista julkisesta hyvästä yksityiseksi sekä voimia jotka vievät valtioita näihin muutoksiin. Tutkimuksessa tarkastellaan yksityisen rahoituksen muutoksia BRIC-valtioiden (Brasilia, Venäjä, Intia Kiina) kautta.</p>	<p>Laadullinen, historiallisiin tapahtumiin pohjautuva analyysi, jossa keskitytään valtion rooliin ja poliittisiin tekijöihin.</p>	<p>Korkeakoulutuksen julkinen-yksityinen luonne on kiinni valtion poliittisesta ”prismasta”/ näkymistä, jotka vaikuttavat siihen, kuinka korkeakoulutuksen rahoitus ja tuki halutaan hoitaa. Lisääntyvän yksityistämisen lisäksi BRIC-valtiot ovat kasvavasti eriyttämässä rahoitusta eliitti- ja ei-eliitti instituutioiden välillä.</p>
8	<p>Carpentier, Vincent (2012)</p> <p>Public-Private Substitution in Higher Education: Has Cost-Sharing Gone Too Far?</p> <p>Higher Education Quarterly, Vol. 66, No. 4, 2012, 363–390</p>	<p>Tutkimuksessa tarkastellaan korkeakoulutuksen rahoitusta historiallisen näkymän ja suhdannevaihteluiden kautta ja tutkitaan, onko yksityinen rahoitus korvannut vain julkista rahoitusta sekä yksityisen rahoitusosuuden kasvun vaikutusta tasa-arvoon ja laatuun. Esimerkkeinä Yhdysvallat, Ranska ja Britannia.</p>	<p>Laadullinen, historiallinen, kansainväliseen tilastodataan perustuva ja regulaatioteoriaa hyödyntävä tarkastelu</p>	<p>On olemassa riski, että kulujen jakautumisen muutoksissa julkista rahoitusta korvataan vain yksityisellä rahoituksella, eikä yksityistä rahoitusta käytetä resurssien kasvattamiseen, mikä toisi puolestaan enemmän tasa-arvo ja laatuvaikutuksia.</p>
9	<p>Denny, Kevin (2014)</p> <p>The effect of abolishing university tuition costs: Evidence from Ireland</p> <p>Labour Economics, Volume 26, January 2014</p>	<p>Tutkimuksessa tarkastellaan syitä Irlannin lukukausimaksureformin epäonnistumiseen, jossa lukukausimaksut poistettiin kaikilta, tarkoituksena lisätä alempien sosioekonomisten luokkien osallistumista korkeakoulutukseen.</p>	<p>Pääosin kvantitatiivinen, ESRI School Leavers Survey:n dataan perustuva kausaalisten syiden määrällinen osoittaminen</p>	<p>Irlannin lukukausimaksujen poistaminen ei vaikuttanut alempien sosioekonomisten ryhmien osallistumiseen yliopistokoulutukseen. Syyt voidaan nähdä vahvasti toisen asteen koulutuksessa, jolloin tarvitaan aikaisempaa puuttumista. Myös erilaisilla Access-ohjelmilla voidaan puuttua tilanteeseen. Poliittisten muutosten ja päätösten onnistuminen edellyttää, että ne kohdennetaan aiottuihin edunsaajiin.</p>

10	<p>Economides, George Philippopoulos, Apostolis, Sakkas, Stelios (2015)</p> <p>Tuition fees: User prices and private incentives.</p> <p>European Journal of Political Economy 48(2017)91–103</p>	<p>Tutkimuksessa tarkastellaan lukukausimaksujen yhteenlasketut ja jaetut vaikutukset markkinalähtöisestä näkökulmasta.</p>	<p>Pääosin kvantitatiivinen, neoklassiseen kasvuteoriaan pohjautuva laskennallinen ja matemaattinen lähestymistapa.</p>	<p>Lukukausimaksujen käyttöönotto parantaa yksityisiä kannustimia tehokkaampaan opiskeluun ja voi samalla olla tasa-arvoistava, koska lukukausimaksut voivat vähentää lopulta myös tuloeroja.</p>
11	<p>Jacob, W. James; Gokbel, Veyssel (2018)</p> <p>Global higher education learning outcomes and financial trends: Comparative and innovative approaches.</p> <p>International Journal of Educational Development 58 (2018) 5–17</p>	<p>Tutkimuksen tarkoitus on globaali näkökulma oppimiseen ja tehokuuteen, jossa tutkitaan korkeakoulutuksen rahoitusta ja oppimistuloksia yhdistäviä malleja, joilla saadaan parempia vaikutuksia korkeakoulutuksen tasa- arvoiselle osallistumiselle.</p>	<p>Valtion dokumentti- ja tilastodataan sekä haastattelututkimuks- een perustuva laadullinen analyysi.</p>	<p>Rahoitukselliset haasteet eivät tule vähenemään, joten löydettävä yhä parempia keinoja kaikista heikoimmassa asemassa olevien opiskelijoiden tukemiseen. Erityisesti innovatiiviset, matalahintaiset, teollisuutta ja markkinoita yhdistävät mallit ovat yksi ratkaisu heikoimpien tukemiseen.</p>
12	<p>Jones, Steven (2014).</p> <p>Equity in the Higher Fees Era: a case study of English universities</p> <p>REDU. Revista de Docencia Universitaria, agosto 2014, 12 (2), 61- 76</p>	<p>Jones (2014) tutkii Englannin lukukausimaksujen 2012 korotuksiin liittyvää retorista ympäristöä ja tarkastelee, kuinka yksittäinen opiskelija on asemoitunut ja vaikuttanut julkisen retoriikan osalta. Erityinen huomio on poliittisen kielenkäytön vaikutuksissa opiskelijan käyttäytymiseen ja yleisen mielipiteen muodostumiseen. Tarkastellaan myös vaikutuksia laatuun sekä vähemmän säädellyn markkinavetoisen koulutusjärjestelmän vaikutuksia tasa-arvoon.</p>	<p>Laadullinen analyysi englannin korkeakoulukentän kielenkäytöstä ja retorisesta ympäristöstä</p>	<p>Jonesin mukaan tietyllä retoriikalla ja kielenkäytöllä vähäteltiin suurta kokonaishintaa ja jopa elinikäisiä maksuja peiteltiin lyhytaikaisilla hyödyillä keskituloisille sekä pitkäaikaisilla myönnetyksillä vähemmän ansaitseville.</p>

13	<p>Jungblut, Jens & Vukasovic, Martina (2017).</p> <p>Not all markets are created equal: re – conceptualizing market elements in higher education.</p> <p>Higher Education (2018) 75:855–870</p>	<p>Tutkimuksessa tarkastellaan korkeakoulumarkkinoide n sääntelyn ja kilpailun suhteita valtion, korkeakouluinstituution ja opiskelijan välillä.</p>	<p>Laadullinen, konseptuaalinen lähestymistapa korkeakoulumarkkino iden ymmärtämiseen</p>	<p>Korkeakoulutuksen markkinat voidaan jakaa kuuteen erilaiseen markkinaan ja keskeistä on markkinoiden erojen ja valtasuhteiden ymmärtäminen korkeakoulupoliittisten dynamiikkojen kannalta.</p>
14	<p>Marginson, Simon (2018).</p> <p>Global trends in higher education financing: The United Kingdom</p> <p>International Journal of Educational Development 58 (2018) 26–36</p>	<p>Tutkimus tarkastelee Britannian korkeakoulutuksen rahoituksen historiaa sekä arvioi 2012 käyttöön otettua lukukausimaksu-uudistusta. Tarkastelunäkökulmat ovat osallistumisessa ja tasa-arvossa, järjestelmän kerrostumisissa ja tulojen kasvattamisessa sekä tehokkuudessa ja rahoitusjärjestelmän kestävyyydessä.</p>	<p>laadullinen, aikaisempaan tutkimukseen ja tilastodataan perustuva tarkastelu eri sidosryhmien näkökulmista.</p>	<p>Vuonna 2012 käyttöön otetulla lukukausimaksu-uudistuksella voidaan havaita positiivisia vaikutuksia tasa-arvoiseen osallistumiseen, rahoituksen kasvuun, tehokkuuteen ja laatuun, mutta on huomioitava, että laadullista dataa puuttuu, jolla voitaisiin saada luotettavia tuloksia esimerkiksi opetuksen ja oppimisen osalta, samoin monia pitkäaikaisvaikutuksia on vielä mahdotonta tutkia.</p>
15	<p>Marcucci, Pamela; Johnstone Bruce, (2007).</p> <p>Tuition Fee Policies in Comparative Perspective: Theoretical and Political Rationales</p> <p>Journal of Higher Education Policy and Management, Volume 29 Number 1, 2007, 25-40.</p>	<p>Lukukausimaksujen tarkastelu kansainvälisestä vertailevasta perspektiivistä rahoituksen, ideologian ja politiikan näkökulmia hyödyntäen.</p>	<p>Laadullinen, eri maiden tilastodataan ja laskelmiin perustuvaa vertailevaa analyysiä</p>	<p>Korkeakoulutuksen kulut kasvavat, joten yksityisen rahoitusosuuden keinoja tuotava yhä enemmän käyttöön. Lukukausimaksujen yhteydessä oltava tehokkaat opiskelijatuki- ja lainajärjestelmät, jotka kannustavat osallistumiseen alemmista sosioekonomisista luokista.</p>

16	<p>Murphy, Richard; Scott-Clayton, Judith; Wyness, Gill (2018).</p> <p>The end of free college in England: Implications for enrolments, equity, and quality.</p> <p>Economics of Education Review, https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.11.007</p>	<p>Tutkimus käsittelee lukukausimaksujen vaikutuksia yliopistoon osallistumisen, tasa-arvon ja laadun kannalta. Kohteena on Britannian korkeakoulujärjestelmä ja siinä tapahtuneet muutoksen 20-vuoden aikana.</p>	<p>Laadullinen, kuvaileva tilastodataan perustuva analyysi</p>	<p>Korkeakoulutuksen opiskelijakohtainen rahoitusosuus on kasvanut, samoin kuin osallistumisaste, eikä alempien sosioekonomisten luokkien osallistumisen osalta ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Englannin lainamalli tarjoaa muille maille opettavaisen esimerkin lukukausimaksujen käyttöönnotosta</p>
17	<p>Psacharopoulos, George (2008)</p> <p>Funding universities for efficiency and equity: research findings versus petty politics.</p> <p>Education Economics Vol. 16, No. 3, September 2008, 245–260</p>	<p>Tutkimuksessa tarkastellaan koulutukseen investoinnin tuottoja suhteessa resurssien tehokkaaseen käyttöön ja tasa-arvoon.</p>	<p>Erilaisiin mittareihin ja tilastodataan perustuva laadullinen markkinalähtöinen analyysi</p>	<p>Nykyiset yliopistojen julkiset rahoitusmekanismit ovat epätehokkaita ja epätasa-arvoistavia. Lukukausimaksut tulisi olla myös Euroopassa käytössä laajemmin tasa-arvon ja tehokkuuden vuoksi. Käyttöönotto vaatii poliittista uskallusta.</p>
18	<p>Reiff, Mark R. (2014),</p> <p>How to pay for public education?</p> <p>Theory and Research in Education 2014, Vol. 12(1) 4–52</p>	<p>Tutkimuksen tarkoitus on tarkastella korkeakoulutuksen rahoitusta uudesta näkökulmasta, joka olisi tyydyttävä sekä lukukausimaksuja vastustavien, että puolustavien näkökulmasta. Ehdotuksen lähtökohtana on tulosidonnaisen tai graduate tax- tyyppisen mallin ottaminen käyttöön Yhdysvalloissa.</p>	<p>Teoreettinen ja laskennallinen lähestymistapa tulosidonnaisen lainajärjestelmän eduista USAn korkeakoulumarkkinoille</p>	<p>Ideologiset että käytännölliset edut. Korkeakoulutuksen tasa-arvoisemman osallistumisen mahdollistaminen, tulosidonnaisen lainan malli tasoittaa koulutusalojen houkuttelevuutta ja mahdollistaa esim. humanististen alojen säilyttämisen tarjonnassa, maksujen jakautuminen tasa-arvoisimmin kaikille, kun kaikki maksavat koulutuksesta tulevaisuuden tulojen perusteella.</p>

19	<p>Salmi, Jamil & Malee Bassett, Roberta (2014).</p> <p>The equity imperative in tertiary education: Promoting fairness and efficiency.</p> <p>International Review of Education (2014) 60:361–377</p>	<p>Tutkimuksen tarkoitus on analysoida korkeakoulutuksen tasa-arvotekijöitä sekä dokumentoida koulutukseen osallistumisen mahdollisuuksien eroja laajuuden, merkityksen ja seuraamusta kautta. Tarkoitus on tuoda toimintaehdotuksia koulutukseen osallistumisen tasa-arvon lisäämiseksi erityisesti heikommassa asemassa olevien osalta.</p>	<p>Konseptuaalinen lähestymistapa korkeakoulutuksen tasa-arvotekijöiden analyysiin</p>	<p>Humaaniset arvot yhteiskunnan tekijöinä tärkeää mahdollisuuksien tasa-arvon kasvattamisessa. Tehokkaimmat keinot vähempiosaisten opiskelijoiden mahdollisuuksien tasa-arvon lisäämiseen, ovat sellaiset rahoitukselliset keinot, jotka yhdistävät rahoituksellisen avun toimenpiteisiin, joilla voitetaan myös muita kuin taloudellisia esteitä. Tähän liittyvät erityisesti tehokkaat opiskelijatukijärjestelmät sekä yhteistyö alempien koulutusasteiden kanssa, esim. siltaohjelmien välityksellä.</p>
20	<p>Sanyal, Bikas C. & Johnstone Bruce D. (2011).</p> <p>International trends in the public and private financing of higher education.</p> <p>Prospects (2011) 41:157–175</p>	<p>Tutkimuksessa käsitellään korkeakoulutuksen rahoituksellisten vaikutusten kansainvälisiä trendejä. Lähtökohtana on se, että valtioiden on mahdotonta kantaa kasvavat korkeakoulutukset kulut, joten tarkastellaan kulujen jakamisen mahdollisuuksia julkisen ja yksityisen välillä.</p>	<p>laadullinen, aikaisempaa tutkimusta kokoava ja analysoiva koonti siitä, kuinka ratkaista korkeakoulutuksen rahoitus</p>	<p>Tuloksena kahdeksan politiikkateemaa korkeakoulutuksen rahoituksen ratkaisemiseksi.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) julkinen tuki rahoituksessa säilytettävä 2) tehokkuutta lisäävä autonomian lisäämisen kautta 3) yliopistojen budjetointi rationalisoitava 4) instituutioiden profilointi ja rahoitus sen mukaiseksi 5) yksityisten tulojen lisääminen vähintään matalien lukukausimaksujen myötä 6) yksityisen korkeakoulusektorin tukeminen tai sen mahdollistaminen 7) tasa-arviostavien opiskelijatuki- ja lainajärjestelmien käyttöönotto 8) Alempiin koulutusasteisiin puuttuminen korkeakoulutuksen tasa-arvoisen osallistumisen lisäämiseksi
21	<p>Stokes, Anthony & Wright, Sarah (2010)</p> <p>What are the alternatives to higher education funding?</p> <p>Contemporary Issues in Education Research; Jan 2010; 3.</p>	<p>Tutkimus keskittyy kahteen vaihtoehtoiseen rahoitusmuotoon Yhdysvaltojen korkeakoulutuksen lainapainotteiden rahoituksen ratkaisemiseksi, koska lainojen määrät ovat kasvaneet liian suuriksi ja vaikeiksi hallitaviksi valmistumisen jälkeen, mikä aiheuttaa suuria ongelmia valmistuneille. Tämän vuoksi uutta rahoitusjärjestelmää</p>	<p>Vertaileva laadullinen analyysi kahden rahoitusmallin välillä.</p>	<p>Esittävät rahoitusmuodoiksi tulosidonnaisen lainan mallia tai tutkijoiden itse kehittämää TEL-mallia.</p>

		Yhdysvaltoihin tulisi harkita.		
22	<p>Long, Van, Ngo (2018)</p> <p>Financing higher education in an imperfect world.</p> <p>Economics of Education Review (2018), https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.06.004</p>	Tutkimuksen tarkoituksena on esittää teoreettinen perustelu tulosidonnaisen lainajärjestelmän tukemiselle.	Teoreettinen ja laskennallinen analyysi	Valtiolla on tärkeä rooli korkeakoulutuksen rahoitusjärjestelmissä. Valtion toteuttamalla tulosidonnaisella lainajärjestelmällä ja siihen liittyvällä osittain lineaarisella takaisinmaksuaikataululla voidaan saavuttaa vaikutuksia sekä tasa-arvon ja tehokkuuden kannalta.
23	<p>Vandenbergh V. & Debande O. (2007)</p> <p>Deferred and Income-contingent Tuition Fees: An Empirical Assessment using Belgian, German and UK Data Education Economics</p> <p>Vol. 15, No. 4, 421–440, December 2007</p>	Tutkimuksessa verrataan tulosidonnaisten lainakäytäntöjen ominaisuuksia ns. perinteiseen tuloveroperustaiseen rahoitusmalliin.	Belgian, Saksan ja Britannian tilastodataan perustuva empiirinen, laskennallinen arviointi ja analyysi	Riippumatta tutkittujen maiden korkeakoulujärjestelmien, verotuksen tai työmarkkinoiden eroista, maksavat tuloveromallissa korkeakoulutukseen osallistumattomat jopa 50%, jolloin tulosidonnainen lainajärjestelmä tasa-arvoistava. Tulosidonnaisella lainajärjestelmällä olisi mahdollisuus nostaa eurooppalaisen korkeakoulujärjestelmän rahoitus paremmalle tasolle, samalla kun se alentaisi haasteita myös maksukykyyn sekä riskienhallintaan liittyen ja kannustaisi siten osallistumista alemmista sosioekonomisista luokista.

LIITE 3.
SYSTEMAATTISEN KIRJALLISUUSKATSAUKSEN TUTKIMUKSET TEEMAN MUKAAN LAJITELTUNA

1) RAHOITUKSELLISET HAASTEET

	Tutkimuksen tekijä(t), vuosi, nimi ja julkaisutiedot	Tulokset
1	Bevc, Milena & Ursic, Sonja. (2008) Relations between funding, equity, and efficiency of higher education.	Lukukausimaksut ovat tehokas ja tasa-arvoinen korkeakoulutuksen rahoitusmuoto, mutta vain mikäli ne yhdistetään relevanttiin opiskelijatukijärjestelmään, joka sisältää sekä lainat ja apurahat ja jotka huomioivat erityisesti vähempiosaiset opiskelijat.
2	Biffi, Gudrun & Issac, Joe (2002). Should Higher Education Students Pay Tuition Fees?	Maksuton korkeakoulutus on epätasa-arvoinen ja tehoton, puoltavat lukukausimaksujen tulosidonnaisen lainan mallia.
3	Marginson, Simon (2018). Global trends in higher education financing: The United Kingdom	Vuonna 2012 käyttöön otetulla lukukausimaksu-uudistuksella voidaan havaita positiivisia vaikutuksia tasa-arvoiseen osallistumiseen, rahoituksen kasvuun, tehokkuuteen ja laatuun, mutta on huomioitava, että laadullista dataa puuttuu, jolla voitaisiin saada luotettavia tuloksia esimerkiksi opetuksen ja oppimisen osalta, samoin monia pitkäaikaisvaikutuksia on vielä mahdotonta tutkia.
4	Marcucci, Pamela; Johnstone Bruce, (2007). Tuition Fee Policies in Comparative Perspective: Theoretical and Political Rationales	Korkeakoulutuksen kulut kasvavat, joten yksityisen rahoitusosuuden keinoja tuotava yhä enemmän käyttöön. Lukukausimaksujen yhteydessä oltava tehokkaat opiskelijatuki- ja lainajärjestelmät, jotka kannustavat osallistumiseen alemmista sosioekonomisista luokista.

5	<p>Murphy, Richard; Scott-Clayton, Judith; Wyness; Gill (2018).</p> <p>The end of free college in England: Implications for enrolments, equity, and quality.</p>	<p>Korkeakoulutuksen opiskelijakohtainen rahoitusosuus on kasvanut, samoin kuin osallistumisaste, eikä alempien sosioekonomisten luokkien osallistumisen osalta ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Englannin lainamalli tarjoaa muille maille opettavaisen esimerkin lukukausimaksujen käyttöönotosta.</p>
6	<p>Reiff, Mark R. (2014),</p> <p>How to pay for public education?</p>	<p>Ideologiset että käytännölliset edut. Korkeakoulutuksen tasa-arvoisemman osallistumisen mahdollistaminen, tulosidonnaisen lainan malli tasoittaa koulutusalojen houkuttelevuutta ja mahdollistaa esim. humanististen alojen säilyttämisen tarjonnassa, maksujen jakautuminen tasa-arvoisimmin kaikille, kun kaikki maksavat koulutuksesta tulevaisuuden tulojen perusteella.</p>
7	<p>Sanyal, Bikas C. & Johnstone Bruce D. (2011).</p> <p>International trends in the public and private financing of higher education.</p>	<p>Tuloksena kahdeksan politiikkateemaa korkeakoulutuksen rahoituksen ratkaisemiseksi.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) julkinen tuki rahoituksessa säilytettävä 2) tehokkuutta lisäävä autonomian lisäämisen kautta 3) yliopistojen budjetointi rationalisoitava 4) instituutioiden profilointi ja rahoitus sen mukaiseksi 5) yksityisten tulojen lisääminen vähintään matalien lukukausimaksujen myötä 6) yksityisen korkeakoulusektorin tukeminen tai sen mahdollistaminen 7) tasa-arvoistavien opiskelijatuki- ja lainajärjestelmien käyttöönotto 8) alempiin koulutusasteisiin puuttuminen korkeakoulutuksen tasa-arvoisen osallistumisen lisäämiseksi
8	<p>Stokes, Anthony & Wright, Sarah (2010)</p> <p>What are the alternatives to higher education funding?</p>	<p>Esittävät rahoitusmuodoiksi tulosidonnaisen lainan mallia tai tutkijoiden itse kehittämää TEL-mallia.</p>
9	<p>Long, Van, Ngo (2018)</p> <p>Financing higher education in an imperfect world.</p>	<p>Valtiolla on tärkeä rooli korkeakoulutuksen rahoitusjärjestelmissä. Valtion toteuttamalla tulosidonnaisella lainajärjestelmällä ja siihen liittyvällä osittain lineaarisella takaisinmaksuaikataululla voidaan saavuttaa vaikutuksia sekä tasa-arvon ja tehokkuuden kannalta.</p>

10	<p>Vandenbergh V. & Debande O. (2007)</p> <p>Deferred and Income-contingent Tuition Fees: An Empirical Assessment using Belgian, German and UK Data</p>	<p>Riippumatta tutkittujen maiden korkeakoulujärjestelmien, verotuksen tai työmarkkinoiden eroista, maksavat tuloveromallissa korkeakoulutukseen osallistumattomat jopa 50%, jolloin tulosidonnainen lainajärjestelmä tasa-arvoistava. Tulosidonnaisella lainajärjestelmällä olisi mahdollisuus nostaa eurooppalaisen korkeakoulujärjestelmän rahoitus paremmalle tasolle, samalla kun se alentaisi haasteita myös maksukykyyn sekä riskienhallintaan liittyen ja kannustaisi siten osallistumista alemmista sosioekonomisista luokista.</p>

2) SOSIAALISET JA KULTTUURISET HAASTEET

1	<p>Asplund, Rita, Oussama Ben Abdelkarimb and Ali Skallie. (2008)</p> <p>An equity perspective on access to, enrolment in and finance of Tertiary education.</p>	<p>Alempien sosioekonomisten luokkien osallistumiselle erotettavissa tutkimusten mukaan useita syitä, mutta yhä tarkempaa empiiristä tutkimusaineistoa tarvitaan, koska yhdenmukaistettuja tietoja ei ole, jotka kattavasti kuvaavat korkeakouluopiskelijoiden sosiaalista kokoonpanoa. Myös opiskelijarahoitusjärjestelmien omavaraisuusvaikutusten osalta tutkimustietoa tarvitaan lisää.</p>
2	<p>Bou-Habib, Paul (2010)</p> <p>Who Should Pay for Higher Education?</p>	<p>Verotuksellinen ja maksujen tasapaino tulisi löytää sen mukaan mikä olisi parasta yhteiskunnan heikommassa asemassa olevien tulonäkymien lähtökohdasta</p>
3	<p>Denny, Kevin (2014)</p> <p>The effect of abolishing university tuition costs: Evidence from Ireland.</p>	<p>Irlannin lukukausimaksujen poistaminen ei vaikuttanut alempien sosioekonomisten ryhmien osallistumiseen yliopistokoulutukseen. Syyt voidaan nähdä vahvasti toisen asteen koulutuksessa, jolloin tarvitaan aikaisempaa puuttumista. Myös erilaisilla Access-ohjelmilla voidaan puuttua tilanteeseen. Poliittisten muutosten ja päätösten onnistuminen edellyttää, että ne kohdennetaan aiottuihin edunsaajiin.</p>

4	<p>Jacob, W. James; Gokbel, Veysel (2018)</p> <p>Global higher education learning outcomes and financial trends: Comparative and innovative approaches.</p>	<p>Rahoitukselliset haasteet eivät tule vähenemään, joten löydettävä yhä parempia keinoja kaikista heikoimmassa asemassa olevien opiskelijoiden tukemiseen. Erityisesti innovatiiviset, matalahintaiset, teollisuutta ja markkinoita yhdistävät mallit ovat yksi ratkaisu heikoimpien tukemiseen.</p>
5	<p>Jones, Steven (2014).</p> <p>Equity in the Higher Fees Era: a case study of English universities.</p>	<p>Jonesin mukaan tietyllä retoriikalla ja kielenkäytöllä vähäteltiin suurta kokonaishintaa ja jopa elinikäisiä maksuja peiteltiin lyhytaikaisilla hyödyillä keskituloisille sekä pitkäaikaisilla myönnytyksillä vähemmän ansaitseville.</p>
6	<p>Salmi, Jamil & Malee Bassett, Roberta (2014).</p> <p>The equity imperative in tertiary education: Promoting fairness and efficiency.</p>	<p>Humaaniset arvot yhteiskunnan tekijöinä ovat tärkeitä mahdollisuuksien tasa-arvon kasvattamisessa. Tehokkaimmat keinot vähempiosaisten opiskelijoiden mahdollisuuksien tasa-arvon lisäämiseen, ovat sellaiset rahoitukselliset keinot, jotka yhdistävät rahoituksellisen avun toimenpiteisiin, joilla voitetaan myös muita kuin taloudellisia esteitä. Tähän liittyvät erityisesti tehokkaat opiskelijatukijärjestelmät sekä yhteistyö alempien koulutusasteiden kanssa, esim. siltaohjelmien välityksellä.</p>

3) MARKKINALÄHTÖISET JA GLOBAALIT HAASTEET

1	<p>Ahier, John (2000)</p> <p>Financing higher education by loans and fees: Theorizing and researching the private effects of a public policy.</p>	<p>Oleellista on poliittisten päätösten arviointi, jotta niiden kestävyyttä sekä henkilökohtaisen vastuun vaikutuksia esimerkiksi tasa-arvon kannalta voidaan arvioida.</p>
2	<p>Callender, Claire & Dougherty Kevin J. (2018)</p> <p>Student Choice in Higher Education — Reducing or Reproducing Social Inequalities.</p>	<p>Sosiaalisella taustalla suuri merkitys opiskelijan valintojen suhteen. Opiskelijan valinnat ovat sosiaalisesti kerrostuneita ja rajoittuneita, mikä tuottaa epäoikeudenmukaisuutta.</p>
3	<p>Carnoy, Martin; Froumin, Isak; Loyalka, Prashant K.; Tilak, Jandhyala B. G. (2014).</p> <p>The concept of public goods, the state, and higher education finance: a view from the BRICs</p>	<p>Korkeakoulutuksen julkinen-yksityinen luonne on kiinni valtion poliittisesta "prismasta" / näkymistä, jotka vaikuttavat siihen, kuinka korkeakoulutuksen rahoitus ja tuki halutaan hoitaa. Lisääntyvän yksityistämisen lisäksi BRIC-valtiot ovat kasvavasti eriyttämässä rahoitusta eliitti- ja ei-eliitti instituutioiden välillä.</p>
4	<p>Carpentier, Vincent (2012)</p> <p>Public-Private Substitution in Higher Education: Has Cost-Sharing Gone Too Far?</p>	<p>On olemassa riski, että kulujen jakautumisen muutoksissa julkista rahoitusta korvataan vain yksityisellä rahoituksella, eikä yksityistä rahoitusta käytetä resurssien kasvattamiseen, mikä toisi puolestaan enemmän tasa-arvo ja laatuvaikutuksia.</p>
5	<p>Economides, George Philippopoulos, Apostolis, Sakkas, Stelios (2015)</p> <p>Tuition fees: User prices and private incentives.</p>	<p>Lukukausimaksujen käyttöönotto parantaa yksityisiä kannustimia tehokkaampaan opiskeluun ja voi samalla olla tasa-arvoistava, koska lukukausimaksut voivat vähentää lopulta myös tuloeroja.</p>

6	<p>Jungblut, Jens & Vukasovic, Martina (2017).</p> <p>Not all markets are created equal: re –conceptualizing market elements in higher education.</p>	<p>Korkeakoulutuksen markkinat voidaan jakaa kuuteen erilaiseen markkinaan ja keskeistä on markkinoiden erojen ja valtasuhteiden ymmärtäminen korkeakoulupoliittisten dynamiikkojen kannalta.</p>
7	<p>Psacharopoulos, George (2008).</p> <p>Funding universities for efficiency and equity: research findings versus petty politics.</p>	<p>Nykyiset yliopistojen julkiset rahoitusmekanismit ovat epätehokkaita ja epätasa-arvoistavia. Lukukausimaksut tulisi olla myös Euroopassa käytössä laajemmin tasa-arvon ja tehokkuuden vuoksi. Käyttöönotto vaatii poliittista uskallusta.</p>

LIITE 4.

KOTIMAISTA MAKSULLISUUSKESKUSTELUA EDUSTAVAT KIRJOITUKSET JA LEHTIARTIKKELIT

Erola, Jani 2017. Miksi en kannata lukukausimaksuja yliopistoihin. 5.6.2017.
<https://blogi.professoriliitto.fi/jani-erola/miksi-en-kannata-lukukausimaksuja-yliopistoihin/>

HYYY 26.4.2017. ”Taloustotuudet” lukukausimaksuista eivät herätä luottamusta.
<https://hyy.fi/sv/node/12550>

Ilkka 2.4.2017. Tasa-arvoisuus on Suomen korkeakoulutuksen valtti.
<https://www.ilkka.fi/mielipide/paakirjoitus/paakirjoitus-tasa-arvoisuus-on-suomen-kekeakoulutuksen-valtti-1.2255303>

Kaleva 3.4.2017. Etlan koepallo upotettava.
<https://www.kaleva.fi/mielipide/paakirjoitukset/etlan-koepallo-upotettava/756041/#>

Lapin Kansa 31.3.2017. Ministeri Grahn-Laasonen pitää Etlan esitystä lukukausimaksuista hallitusohjelman vastaisena. <https://www.lapinkansa.fi/kotimaa/ministeri-grahn-laasonen-pitaa-etlan-esitysta-lukukausimaksuista-hallitusohjelman-vastaisena-15967813/>

Länsi-Suomi 5.4.2017. Lukukausimaksut uhkaavat koulutuspolitiikkaa.
<https://ls24.fi/artikkelit/lukukausimaksut-uhkaavat-koulutuspolitiikkaa>

Määttänen, Niku & Vihriälä, Vesa. Kolme keinoa turvata tutkimuksen ja koulutuksen rahoitus. Etlan muistio 58. 31.3.2017.

Nevala, Arto 2016. Siitä puhe, mistä puute? Korkeakoulutuksen tasa-arvo historiallisena ja ajankohtaisena ilmiönä. Kasvatus 4/2016.

SYL 1. Etlan esittämät lukukausimaksut eivät pelastaisi suomalaista koulutusta.
<https://syl.fi/blogi/etlan-esittamat-lukukausimaksut-eivat-pelastaisi-suomalaista-koulutusta/>

SYL 2. Lukukausimaksut osa 2: Saavutettavuutta esteitä lisäämällä?
<https://syl.fi/blogi/lukukausimaksut-osa-2-saavutettavuutta-esteita-lisaamalla/>

SYL 3. Lukukausimaksut osa 3: Markkinalogiikalla laatua?
<https://syl.fi/blogi/lukukausimaksut-osa-3-markkinalogiikalla-laatua/>

Uusi Suomi 31.3.2017. Ministeri tyrmää: ”Esitys lukukausimaksuista on hallitusohjelman vastainen”. <https://www.uusisuomi.fi/kotimaa/217625-ministeri-tyrmaa-esitys-lukukausimaksuista-hallitusohjelman-vastainen>

Vihriälä, Vesa 2017. Lukukausimaksut vielä kerran. Etla 12.4.2017.
<https://www.etla.fi/ajankohtaista/kolumnit/lukukausimaksut-viela-kerran/>

Virén, Matti 2011. Kuka maksaa ”ilmaisen” yliopisto-opetuksen? Matti Virén.
Yhteiskuntapolitiikka 2011:3.